**L e i t s ä t z e**

zum Beschluss des Ersten Senats vom 17. Februar 2016- 1 BvL 8/10 -

**Das Grundrecht der Wissenschaftsfreiheit aus Art. 5 Abs. 3 Satz 1 GG steht zwar Vorgaben zur Qualitätssicherung von Studienangeboten grundsätzlich nicht entgegen. Wesentliche Entscheidungen zur Akkreditierung darf der Gesetzgeber jedoch nicht weitgehend anderen Akteuren überlassen, sondern muss sie unter Beachtung der Eigenrationalität der Wissenschaft selbst treffen**

BUNDESVERFASSUNGSGERICHT

- 1 BvL 8/10 -

**IM NAMEN DES VOLKES**

**In dem Verfahren**
**zur verfassungsrechtlichen Prüfung,**

ob § 72 Abs. 2 Satz 6 des Gesetzes über die Hochschulen des Landes Nordrhein-Westfalen mit Art. 5 Abs. 3 und Art. 20 Abs. 3 des Grundgesetzes vereinbar ist

- Aussetzungs- und Vorlagebeschluss des Verwaltungsgerichts Arnsberg vom 16. April 2010 (12 K 2689/08) -

hat das Bundesverfassungsgericht - Erster Senat -

unter Mitwirkung der Richterinnen und Richter

Vizepräsident Kirchhof,

Eichberger,

Schluckebier,

Masing,

Paulus,

Baer,

Britz

am 17. Februar 2016 beschlossen:

1. **§ 72 Absatz 2 Satz 6 und § 7 Absatz 1 Satz 1 und 2 des Gesetzes über die Hochschulen des Landes Nordrhein-Westfalen in der Fassung des Hochschulfreiheitsgesetzes vom 31. Oktober 2006 (Gesetz- und Verordnungsblatt für das Land Nordrhein-Westfalen 2006, Seite 474) sowie § 73 Absatz 4 und § 7 Absatz 1 Satz 1 und 2 des Gesetzes über die Hochschulen des Landes Nordrhein-Westfalen vom 16. September 2014 (Gesetz- und Verordnungsblatt für das Land Nordrhein-Westfalen 2014, Seite 547) sind mit Artikel 5 Absatz 3 Satz 1 in Verbindung mit Artikel 20 Absatz 3 des Grundgesetzes unvereinbar.**

2. **§ 7 Absatz 1 Satz 1 und 2 und § 72 Absatz 2 Satz 6 des Gesetzes über die Hochschulen des Landes Nordrhein-Westfalen in der Fassung des Hochschulfreiheitsgesetzes vom 31. Oktober 2006 und § 7 Absatz 1 Satz 1 und 2 und § 73 Absatz 4 des Gesetzes über die Hochschulen des Landes Nordrhein-Westfalen vom 16. September 2014 gelten bis zu einer Neuregelung und längstens bis zum 31. Dezember 2017 fort.**

**G r ü n d e :**

**A.**

Gegenstand des Normenkontrollverfahrens sind landesrechtliche Regelungen über die Akkreditierung von Studiengängen. Im Ausgangsverfahren hat die beklagte Akkreditierungsagentur eine Akkreditierung zweier von einer privaten Fachhochschule angebotener Studiengänge versagt. Das vorlegende Verwaltungsgericht hält die zugrundeliegende landesrechtliche Norm für verfassungswidrig. 1

**I.**

1. Die Akkreditierung im Hochschulbereich ist ein länder- und hochschulübergreifendes Verfahren der Begutachtung von Studienangeboten in Bachelor- und Masterstudiengängen staatlicher oder staatlich anerkannter Hochschulen. Sie steht in engem Zusammenhang mit dem sogenannten „Bologna-Prozess“, in dem sich die Bildungsministerien aller Mitgliedstaaten der Europäischen Union auf einen gemeinsamen europäischen Hochschulraum mit europaweit vergleichbaren Studienangeboten geeinigt haben. Die Vorlage betrifft die Akkreditierung von Studiengängen und damit die „Programmakkreditierung“, die für mehrere Studiengänge zugleich als „Cluster“- oder „Bündelakkreditierung“ durchgeführt werden kann. Nicht Gegenstand dieses Verfahrens ist die Akkreditierung hochschulinterner Qualitätssicherungssysteme als „Systemakkreditierung“ und die institutionelle Akkreditierung durch den Wissenschaftsrat für eine Einrichtung als Ganzes. 2

2. a) Im Jahr 1998 sprach sich die Hochschulrektorenkonferenz (HRK) für eine länderübergreifende Akkreditierung von Studiengängen aus (Entschließung des 185. Plenums der HRK vom 6. Juli 1998). Kurz darauf beschloss die Kultusministerkonferenz (KMK), solche Verfahren zunächst probeweise für neu einzurichtende Bachelor- und Masterstudiengänge einzuführen und hierfür einen Akkreditierungsrat zu bilden (Beschluss der KMK vom 3. Dezember 1998). Ein umfassendes Akkreditierungssystem wurde durch Beschluss der Kultusministerkonferenz über die „Künftige Entwicklung der länder- und hochschulübergreifenden Qualitätssicherung in Deutschland“ (Beschluss der KMK vom 1. März 2002, S. 8 ff.) eingeführt. Zwei Jahre später wurde mit den Eckpunkten für die Weiterentwicklung der Akkreditierung in Deutschland (Beschluss der KMK vom 15. Oktober 2004) vereinbart, den Akkreditierungsrat in eine rechtsfähige öffentlich-rechtliche Stiftung nach dem Recht des Landes Nordrhein-Westfalen zu überführen. Die Länder sind in der Vereinbarung zur „Stiftung: Akkreditierung von Studiengängen in Deutschland“ durch Beschluss der Kultusministerkonferenz vom 16. Dezember 2004 und der dazugehörigen Erklärung durch Beschluss vom 15. Dezember 2005 übereingekommen, die Wahrnehmung ihrer Aufgaben aus § 9 Abs. 2 HRG auf diese Stiftung zu übertragen. 3

b) Das Land Nordrhein-Westfalen errichtete mit Gesetz vom 15. Februar 2005 die „Stiftung zur Akkreditierung von Studiengängen in Deutschland“ (GV. NRW. 2005, S. 45; Akkreditierungsstiftungsgesetz - AkkStiftG). Sie untersteht der Rechtsaufsicht des dortigen Ministeriums für Wissenschaft und Forschung (§ 12 Satz 1 AkkStiftG), finanziert sich als Zuwendungsstiftung nach § 4 AkkStiftG durch Gebühren und durch Zuschüsse der Länder und dient nach § 2 Abs. 1 AkkStiftG der Erfüllung folgender Aufgaben: 4

> 1. Akkreditierung und Reakkreditierung von Akkreditierungsagenturen (Agenturen) durch eine zeitlich befristete Verleihung der Berechtigung, Studiengänge und hochschulinterne Qualitätssicherungssysteme durch Verleihung des Siegels der Stiftung zu akkreditieren,
>
> 2. Zusammenfassung der ländergemeinsamen und landesspezifischen Strukturvorgaben zu verbindlichen Vorgaben für die Agenturen,
>
> 3. Regelung von Mindestvoraussetzungen für Akkreditierungsverfahren einschließlich der Voraussetzungen und Grenzen von gebündelten Akkreditierungen,

4. Überwachung der Akkreditierungen, welche durch die Agenturen erfolgen.

Das zentrale Organ der Stiftung ist gemäß § 6 Abs. 1 Nr. 1 AkkStiftG der Akkreditierungsrat. Er hat nach § 7 Abs. 2 Satz 1 AkkStiftG insgesamt 18 ehrenamtliche Mitglieder, davon vier für die Hochschulen, vier für die Bundesländer, fünf für die Berufspraxis (und davon eines der für das Dienst- und Tarifrecht zuständigen Landesministerien), zwei Studierende und zwei ausländische Mitglieder mit Akkreditierungserfahrung; dazu kommt eine beratende Stimme der Agenturen. Die Mitglieder werden von der Hochschulrektorenkonferenz, bestimmten Landesministerien, der Ständigen Konferenz der Innenminister und -senatoren der Länder, den Agenturen und der Kultusministerkonferenz benannt und nach § 7 Abs. 2 Satz 2 AkkStiftG von der Hochschulrektorenkonferenz und der Kultusministerkonferenz einvernehmlich für die Dauer von vier Jahren bestellt. Der Akkreditierungsrat beschließt über alle Angelegenheiten der Stiftung (§ 7 Abs. 1 Satz 1 AkkStiftG) und erlässt, ohne dass dies im Gesetz näher konkretisiert ist, die wesentlichen Regeln für die Akkreditierung von Studiengängen. Er akkreditiert oder reakkreditiert nach § 7 Abs. 1 Satz 2 AkkStiftG wiederum selbst - derzeit zehn im Wettbewerb zueinander stehende - Akkreditierungsagenturen. 5

c) Die Agenturen sind unterschiedlich organisiert, so etwa die hier im Ausgangsverfahren beteiligte Akkreditierungsagentur als gemeinnütziger privatrechtlicher Verein. In Deutschland sind seit Beginn der 2000er Jahre fast ausschließlich sechs Agenturen tätig; die Beklagte des Ausgangsverfahrens hat bis Ende 2010 etwa 21 % der Programmakkreditierungen durchgeführt (vgl. Wissenschaftsrat, Empfehlungen zur Akkreditierung als Instrument der Qualitätssicherung, Drs. 2259-12 vom 25. Mai 2012, S. 37, 139). 6

3. Eine Programmakkreditierung beginnt mit der Auswahl einer Agentur durch die Hochschule, dem Antrag auf Akkreditierung und der Vereinbarung über Ablauf und Kostenrahmen. Sodann legt die Hochschule eine Selbstdokumentation mit umfangreichen Angaben zum betroffenen Studiengang vor, also zu Lehre und Prüfungen, Personal und Profil, der Institution und ihrer Qualitätssicherung. Die Agentur setzt eine Gruppe von Gutachterinnen und Gutachtern ein, die im Rahmen einer Begehung Gespräche mit Lehrenden, Studierenden sowie der Verwaltung führt und ein Gutachten mit einer Beschlussempfehlung für das Entscheidungsgremium der Agentur fertigt. Dieses entscheidet, ob - wie in etwa einem Viertel der Fälle - ein uneingeschränktes Akkreditat oder - wie weit häufiger - eine Akkreditierung unter Auflagen gewährt oder - wie hier - die Akkreditierung abgelehnt wird (vgl. Wissenschaftsrat, Empfehlungen zur Akkreditierung als Instrument der Qualitätssicherung, Drs. 2259-12 vom 25. Mai 2012, S. 36 f.). Positive Akkreditierungsentscheidungen werden - nach den Vorgaben der Stiftung (Beschluss des Akkreditierungsrates vom 8. Dezember 2009, zuletzt geändert am 20. Februar 2013, Drs. AR 20/2013, Ziffer 3.1.) - befristet, so dass jeder Studiengang nach Ablauf der Frist reakkreditiert werden muss. Gegen eine negative Entscheidung eröffnen fast alle Agenturen und auch die im hiesigen Ausgangsverfahren tätige Akkreditierungsagentur ein internes Beschwerdeverfahren. 7

4. Das Hochschulrahmengesetz (HRG) normiert eine Pflicht zur Qualitätssicherung in der Lehre (a). Vorgaben zur Akkreditierung von Studiengängen finden sich im Landeshochschulrecht (b), in den Beschlüssen des Akkreditierungsrates (c) und der Agenturen (d). 8

a) Nach § 6 HRG soll die Arbeit der Hochschulen in der Lehre regelmäßig bewertet werden. Nach § 8 HRG haben die Hochschulen die ständige Aufgabe, „im Zusammenwirken mit den zuständigen staatlichen Stellen Inhalte und Formen des Studiums im Hinblick auf die Entwicklungen in Wissenschaft und Kunst, die Bedürfnisse der beruflichen Praxis und die notwendigen Veränderungen in der Berufswelt zu überprüfen und weiterzuentwickeln“. Nach § 9 Abs. 1 HRG tragen Bund und Länder „gemeinsam Sorge für die Behandlung grundsätzlicher und struktureller Fragen des Studienangebots unter Berücksichtigung der Entwicklungen in der Wissenschaft, in der beruflichen Praxis und im Hochschulsystem“; nach § 9 Abs. 2 HRG gewährleisten sie die Gleichwertigkeit von Studien- und Prüfungsleistungen sowie Studienabschlüssen und die Möglichkeit des Hochschulwechsels. Dabei sind nach § 6 Satz 2 HRG die Studierenden und nach § 9 Abs. 3 HRG die Hochschulen und Sachverständige aus der Berufspraxis zu beteiligen. 9

b) Im Ausgangsverfahren galt das Gesetz über die Hochschulen des Landes Nordrhein-Westfalen in der Fassung des Hochschulfreiheitsgesetzes vom 31. Oktober 2006 (GV. NRW. 2006, S. 474, gültig bis zum 30. September 2014; Hochschulgesetz - HG NRW a.F.). Hochschulen, die wie die hier im Ausgangsverfahren beteiligte Fachhochschule S… gGmbH nicht in der Trägerschaft des Landes stehen, bedurften nach § 72 HG NRW a.F. einer staatlichen Anerkennung, um nach § 73 Abs. 1 und 10

Abs. 2 HG NRW a.F. mit den staatlichen Hochschulen für den Studienabschluss, das Prüfungs- und Graduierungsrecht gleichgestellt zu werden (vgl. LTDrucks 14/2063, S. 170). Ohne die staatliche Anerkennung durften Bildungseinrichtungen nach § 75 Abs. 1 HG NRW a.F. nicht mit der Bezeichnung Hochschule betrieben werden. Das Verbot war gemäß § 75 Abs. 3 HG NRW a.F. bußgeldbewehrt.

aa) Eine Voraussetzung der Anerkennung als staatliche Hochschule war nach § 72 Abs. 1 Nr. 3 HG NRW a.F. „eine Mehrzahl … erfolgreich akkreditierter Studiengänge“. Die Akkreditierungen erfolgten gemäß dem hier zur Prüfung vorgelegten § 72 Abs. 2 Satz 6 HG NRW a.F., insoweit wortgleich mit dem damals nur für staatliche Hochschulen geltenden § 7 Abs.1 HG NRW a.F., „nach den geltenden Regelungen“ und „durch Agenturen, die ihrerseits akkreditiert worden sind“. Wenn die Hochschule dem Ministerium die erfolgreiche Akkreditierung weiterer Studiengänge anzeigte, konnte die staatliche Anerkennung durch erneuten Verwaltungsakt nach § 72 Abs. 2 Satz 4 HG NRW a.F. auf diese erstreckt werden; institutionell durch den Wissenschaftsrat akkreditierte Hochschulen erhielten die staatliche Anerkennung nach § 72 Abs. 2 Satz 5 HG NRW a.F. kraft Gesetzes auch für weitere Studiengänge, sofern und soweit diese erfolgreich akkreditiert worden waren. Sollte die Hochschule einen Studiengang ohne diese Anerkennung anbieten, drohte nach § 72 Abs. 3 Satz 2 und 3 HG NRW a.F. der Verlust der staatlichen Anerkennung insgesamt. 11

Die maßgeblichen Vorschriften des Hochschulgesetzes Nordrhein-Westfalen a.F. lauteten: 12

§ 7

Qualitätssicherung durch Akkreditierung und Evaluation

(1) [1] Die Studiengänge sind nach den geltenden Regelungen zu akkreditieren und zu reakkreditieren. [2] Die Aufnahme des Studienbetriebs setzt den erfolgreichen Abschluss der Akkreditierung voraus; die aus dem Akkreditierungsverfahren resultierenden Auflagen sind umzusetzen. [3] Die Akkreditierung erfolgt durch Agenturen, die ihrerseits akkreditiert worden sind. [4] Ausnahmen von den Sätzen 1 bis 3 bedürfen der Genehmigung durch das Ministerium.

…

(4) Alle Mitglieder und Angehörigen der Hochschule haben die Pflicht, an Akkreditierung und Evaluation mitzuwirken.

§ 72

Anerkennung und Verlust der Anerkennung

(1) Bildungseinrichtungen, die nicht in der Trägerschaft des Landes stehen, können als Universitäten oder Fachhochschulen staatlich anerkannt werden, wenn gewährleistet ist, dass

…

3. eine Mehrzahl von nebeneinander bestehenden oder aufeinander folgenden und erfolgreich akkreditierten Studiengängen im Sinne des § 60 Abs. 1 an der Hochschule vorhanden oder im Rahmen einer Ausbauplanung vorgesehen ist; …

…

(2) [1] Die staatliche Anerkennung durch das Ministerium bedarf eines schriftlichen Antrages. [2] Die Anerkennung kann befristet ausgesprochen und mit Auflagen versehen werden, die der Erfüllung der Voraussetzungen des Absatzes 1 dienen. [3] In dem Anerkennungsbescheid sind die Studiengänge einschließlich der Hochschulgrade, auf die sich die Anerkennung erstreckt, und die Bezeichnung der Hochschule festzulegen. [4] Wenn die Hochschule die Ergebnisse der erfolgreichen Akkreditierung weiterer Studiengänge dem Ministerium anzeigt, kann die Anerkennung bei Erfüllung der Voraussetzungen des Absatzes 1 auf weitere Studiengänge erstreckt werden. [5] Wenn die Hochschule als Einrichtung erfolgreich akkreditiert worden ist, erstreckt sich die Anerkennung auf weitere Studiengänge,

sofern und soweit diese erfolgreich akkreditiert worden sind; diese Studiengänge sind dem Ministerium unverzüglich anzuzeigen. [6] Die Akkreditierungen nach den Sätzen 4 und 5 sowie nach Absatz 1 Nr. 3 erfolgen nach den geltenden Regelungen und durch Agenturen, die ihrerseits akkreditiert worden sind. [7] Wesentliche Veränderungen der Studiengänge sind dem Ministerium anzuzeigen.

(3) [1] … [2] Die Anerkennung ist durch das Ministerium aufzuheben, wenn die Voraussetzungen des Absatzes 1 nicht gegeben waren, später weggefallen sind oder Auflagen gemäß Absatzes 2 nicht erfüllt wurden und diesem Mangel trotz Beanstandung innerhalb einer zu bestimmenden Frist nicht abgeholfen wird. [3] Die Anerkennung kann aufgehoben werden, wenn die Hochschule einen Studiengang anbietet, auf den sich die staatliche Anerkennung nicht erstreckt. …

bb) Am 1. Oktober 2014 ist - als Artikel 1 des Hochschulzukunftsgesetzes vom 16. September 2014 - ein neues Gesetz über die Hochschulen des Landes Nordrhein-Westfalen (GV. NRW. 2014, S. 547; HG NRW n.F.) in Kraft getreten. Die Akkreditierung von Studiengängen ist nun nach § 7 Abs. 1 HG NRW n.F. für alle Hochschulen einheitlich vorgegeben. § 73 Abs. 4 HG NRW n.F. verweist für die Akkreditierung von Studiengängen nichtstaatlicher Bildungseinrichtungen ausdrücklich auf § 7 Abs. 1 HG NRW n.F. Wie bisher muss „nach den geltenden Regelungen“ akkreditiert werden; § 7a HG NRW n.F. legt nun die Rechtsstellung der von der Akkreditierungsstiftung akkreditierten Agenturen als Beliehene ausdrücklich fest. Ausweislich der Begründung zum Gesetzentwurf soll die Neuregelung das Akkreditierungswesen einerseits auf eine neue gesetzliche Grundlage stellen; andererseits stelle die Norm nur klar, was zuvor schon geregelt gewesen sei: Die Akkreditierungsagentur nehme „Verwaltungsaufgaben zur selbständigen Entscheidung wahr“, wozu es einer Beleihung bedürfe, die nun geregelt werde (vgl. Gesetz über die Hochschulen des Landes Nordrhein-Westfalen <Hochschulgesetz - HG> mit Begründungen vom 16. September 2014, S. 151 f.). 13

Nach § 72 Abs. 2 Nr. 4 HG NRW n.F. hängt die staatliche Anerkennung einer Bildungseinrichtung nicht mehr von einer „Mehrzahl“, sondern von der Akkreditierung von „mindestens drei“ Studiengängen ab. Nach § 73 Abs. 5 HG NRW n.F. haben die Hochschulen die Kosten für die dort nicht abschließend genannten Maßnahmen externer Qualitätssicherung zu tragen. Die Folgen der Anerkennung sind nun in § 73a HG NRW n.F., die Aufsicht über nichtstaatliche Hochschulen in § 74a HG NRW n.F. und die Aufhebung und das Erlöschen der Anerkennung in § 74b HG NRW n.F. geregelt. Nach § 75 HG NRW n.F. ist der Betrieb einer Hochschule weiterhin nur mit staatlicher Anerkennung erlaubt und ansonsten ordnungswidrig. 14

Die neuen Vorschriften des Landeshochschulgesetzes lauten: 15

§ 7

Qualitätssicherung durch Akkreditierung und Evaluation

(1) [1] Die Studiengänge sind nach den geltenden Regelungen zu akkreditieren und zu reakkreditieren. [2] Die Aufnahme des Studienbetriebs setzt den erfolgreichen Abschluss der Akkreditierung voraus; die aus dem Akkreditierungsverfahren resultierenden Auflagen sind umzusetzen. [3] Die Akkreditierung erfolgt durch Agenturen im Sinne des § 7a. [4] Ausnahmen von den Sätzen 1 bis 3 bedürfen der Genehmigung durch das Ministerium.

(2) [1] Zur Qualitätsentwicklung und -sicherung überprüfen und bewerten die Hochschulen regelmäßig die Erfüllung ihrer Aufgaben, insbesondere im Bereich der Lehre und im Hinblick auf den Studienerfolg. [2] Die Evaluationsverfahren regeln die Hochschulen in Ordnungen, die auch Bestimmungen über Art, Umfang und Behandlung der zu erhebenden, zu verarbeitenden und zu veröffentlichenden personenbezogenen Daten der Mitglieder und Angehörigen enthalten, die zur Bewertung notwendig sind. [3] Die Evaluation soll auf der Basis geschlechtsdifferenzierter Daten erfolgen. [4] Die Ergebnisse der Evaluation sind zu veröffentlichen.

(3) [1] Das Ministerium kann hochschulübergreifende, vergleichende Begutachtungen der Qualitätssicherungssysteme der Hochschulen sowie Struktur- und Forschungsevaluationen veranlassen.[2] Die Evaluationsberichte werden veröffentlicht.

(4) Alle Mitglieder und Angehörigen der Hochschule haben die Pflicht, an Akkreditierung und Evaluation im erforderlichen Umfang mitzuwirken.

§ 7a

Rechtsstellung der Akkreditierungsagenturen

[1] Akkreditierungsagenturen im Sinne des § 7 Absatz 1 Satz 3 müssen im Sinne des § 2 Absatz 1 Nr. 1 des Gesetzes zur Errichtung einer Stiftung „Stiftung zur Akkreditierung von Studiengängen in Deutschland“ vom 15. Februar 2005 (GV. NRW. S. 45), das zuletzt durch Artikel 4 des Gesetzes vom 13. März 2008 (GV. NRW. S. 195) geändert worden ist, akkreditiert worden sein. [2] Wenn eine akkreditierte Agentur eine Akkreditierung im Sinne des § 7 Absatz 1 durchführt, gilt sie insoweit als vom Land mit der Durchführung dieser Akkreditierung beliehen.

§ 72

Voraussetzungen der Anerkennung

(1) Bildungseinrichtungen, die nicht in der Trägerschaft des Landes stehen, können vom Ministerium als Hochschulen staatlich anerkannt werden.

(2) [1] Die staatliche Anerkennung kann vom Ministerium erteilt werden, wenn gewährleistet ist, dass

…

4. mindestens drei nebeneinander bestehende oder aufeinander folgende und erfolgreich akkreditierte Studiengänge im Sinne des § 60 Absatz 1 dieses Gesetzes oder § 52 Absatz 1 des Kunsthochschulgesetzes an der Hochschule vorhanden oder im Rahmen einer Ausbauplanung vorgesehen sind,

…

§ 73

Anerkennungsverfahren; Gebühren; Kostentragung

(1) [1] Das Ministerium spricht auf schriftlichen Antrag die staatliche Anerkennung aus. [2] Es kann von der Bildungseinrichtung verlangen, dass sie zuvor eine erfolgreiche Konzeptprüfung durch den Wissenschaftsrat oder durch eine vergleichbare, vom Ministerium benannte Einrichtung durchlaufen hat. [3] Die Anerkennung kann befristet ausgesprochen und mit Auflagen versehen werden, die der Erfüllung der Voraussetzungen des § 72 dienen.

(2) In dem Anerkennungsbescheid werden … die Studiengänge einschließlich der Hochschulgrade, auf die sich die Anerkennung erstreckt, festgelegt.

(3) …

(4) Hinsichtlich der Akkreditierung der Studiengänge gilt § 7 Absatz 1.

(5) [1] … [2] Die Kosten der internen und externen Qualitätssicherung, insbesondere die Kosten der Konzeptprüfung, der institutionellen Akkreditierung und der institutionellen Reakkreditierung durch den Wissenschaftsrat oder durch eine vergleichbare, vom Ministerium benannte Einrichtung, sind vom Träger der Hochschule oder der Hochschule selbst zu tragen.

§ 73a

Folgen der Anerkennung

(1) …

(2) [1] Zeigt die Hochschule dem Ministerium die Ergebnisse der erfolgreichen Akkreditierung weiterer Studiengänge an, kann die Anerkennung bei Erfüllung der Voraussetzungen des § 72 auf weitere Studiengänge erstreckt werden. [2] Ist die Hochschule als Einrichtung durch den Wissenschaftsrat oder eine vergleichbare, vom Ministerium benannte Einrichtung erfolgreich institutionell akkreditiert worden, erstreckt sich die Anerkennung auf weitere Studiengänge, sofern und soweit diese erfolgreich akkreditiert worden sind; diese Studiengänge sind dem Ministerium unverzüglich anzuzeigen.

(3) …

c) Konkrete Vorgaben für die Programmakkreditierung beschließt der Akkreditierungsrat als Beschlussgremium der Akkreditierungsstiftung. Seine „Regeln für die Akkreditierung von Studiengängen und für die Systemakkreditierung“ (Drs. AR 20/2013) stützen sich auf § 3 Abs. 1 und 2 AkkStiftG, wonach die Stiftung mit den Agenturen Vereinbarungen schließt, mit denen die Rechte und Pflichten der Partner im Akkreditierungssystem geregelt werden. Der Akkreditierungsrat orientiert sich an europäischen Vereinbarungen zur Qualitätssicherung (vgl. Drs. AR 20/2013, S. 3; Röbbecke, in: Handbuch Wissenschaftspolitik, 2010, S. 334 <340>). Dies sind insbesondere die „European Standards and Guidelines for Quality Assurance in Higher Education“ (ESG; übersetzt in HRK, Beiträge zur Hochschulpolitik 09/2006) der European Association for Quality Assurance in Higher Education (ENQA) aus dem Jahr 2005 (vgl. Kommission der Europäischen Gemeinschaften, Bericht über die Fortschritte, KOM [2009] 487 endgültig, S. 5 ff.). Sie enthalten Vorgaben für die interne und externe Qualitätssicherung im Hochschulbereich und Standards für externe Qualitätssicherungsagenturen. 16

d) Bei der Akkreditierung von Studiengängen finden zudem Bewertungskriterien Anwendung, die von den Akkreditierungsagenturen selbst erarbeitet worden sind (vgl. Bieback, Zertifizierung und Akkreditierung, 2008, S. 154; Röbbecke, in: Handbuch Wissenschaftspolitik, 2010, S. 334 <342>). 17

**II.**

Im Ausgangsverfahren streiten die Beteiligten darüber, ob die Versagung einer Akkreditierung zweier von der Klägerin, einer privaten Fachhochschule, angebotener Studiengänge durch die Beklagte, eine Akkreditierungsagentur, rechtmäßig gewesen ist. 18

1. Klägerin des Ausgangsverfahrens ist eine private Fachhochschule, die S… gGmbH. Sie wurde 2005 gegründet und staatlich anerkannt. Im September 2005 nahm die Fachhochschule den Lehrbetrieb im Präsenz- und im Fernstudiengang Logistik mit Bachelorabschluss auf. 19

Beklagte des Ausgangsverfahrens ist die A… e. V. Sie wird von Hochschulen, Wirtschaftsverbänden, Fachgesellschaften und Berufsverbänden sowie Verbänden der Sozialpartnerinnen und -partner getragen und ist selbst im Dezember 2002 erstmals und im Juni 2006 reakkreditiert worden. 20

2. Das Ministerium für Innovation, Wissenschaft, Forschung und Technologie des Landes Nordrhein-Westfalen untersagte der Fachhochschule - nachdem deren Reakkreditierungsantrag erfolglos geblieben war - mit Bescheid vom 2. Mai 2008 „ab sofort“, Studienbewerberinnen und -bewerber in die mit Bescheid vom 14. September 2005 anerkannten Studiengänge einzuschreiben. Es wies darauf hin, dass „eine Aufhebung der Untersagung“ erfolgen werde, wenn die Studiengänge doch noch erfolgreich akkreditiert würden. Rechtsgrundlage der Untersagung sei § 72 Abs. 1 Nr. 4 in Verbindung mit § 72 Abs. 3 Satz 2 HG NRW a.F. Danach müsse für die staatliche Anerkennung gewährleistet sein, dass das Studium und die Abschlüsse den wissenschaftlichen Maßstäben an Hochschulen in staatlicher Trägerschaft entsprächen. Dies werde durch eine erfolgreiche Akkreditierung nachgewiesen, die für die betroffenen Studiengänge derzeit nicht mehr vorliege. Gegen den inzwischen bestandskräftigen Bescheid erhob die Fachhochschule keine Klage. 21

3. Zuvor hatte die Fachhochschule die Akkreditierungsagentur im März 2007 mit der Reakkreditierung des Präsenz- und des Fernstudiengangs Logistik mit Bachelorabschluss beauftragt. Eine Erstakkreditierung hatte die Fachhochschule für ihre Studiengänge von der Akkreditierungsagentur mit Auflagen und Empfehlungen zuletzt befristet bis Ende September 2008 im Jahr 2004 erhalten. Die Akkreditierungsagentur übersandte der Fachhochschule ihre Allgemeinen 22

Geschäftsbedingungen und ihre „Information für Hochschulen: Anforderungen und Verfahrensgrundsätze für die Akkreditierung und Reakkreditierung von Bachelor- und Masterstudiengängen in den Ingenieurwissenschaften, der Architektur, der Informatik, den Naturwissenschaften und der Mathematik“. Die Begutachtung durch die von der Akkreditierungsagentur zusammengestellte Gruppe führte zu einer Empfehlung an die Akkreditierungskommission der Agentur im Februar 2008, die Studiengänge nicht zu akkreditieren; der Fachausschuss schloss sich dieser Empfehlung ebenso wie die Akkreditierungskommission mit Beschluss vom 28. März 2008 an. Der Geschäftsführer der Akkreditierungsagentur teilte dies der Fachhochschule unter dem 14. April 2008 mit und verwies auf einen beigefügten Abschlussbericht; die Agentur ergänzte die Begründung nochmals im April 2010.

Eine Rechtsbehelfsbelehrung zur Mitteilung der Akkreditierungsagentur verwies auf die Möglichkeit der Beschwerde. Davon machte die Fachhochschule beim Beschwerdeausschuss der Akkreditierungsagentur Gebrauch. Dieser beschloss am 6. August 2008, die Beschwerde sei unbegründet, und teilte dies der Fachhochschule mit Schreiben vom 3. September 2008 mit. Daraufhin stellte die Fachhochschule am 12. August 2008 beim Verwaltungsgericht einen Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung, gerichtet auf vorläufige Verpflichtung der Akkreditierungsagentur zur Akkreditierung, und erhob die der hier zu entscheidenden Vorlage zugrundeliegende Klage gegen die Agentur. 23

4. Das Verwaltungsgericht lehnte mit Beschluss vom 19. November 2008 - 12 L 576/08 - den Erlass einer einstweiligen Anordnung ab. Die Fachhochschule habe keinen Anordnungsgrund glaubhaft gemacht. Die Ablehnung der Reakkreditierung habe zunächst keine unmittelbaren rechtlichen Wirkungen auf die Zulassung von Studierenden gehabt. Diese beruhe ausschließlich auf dem Bescheid des Ministeriums vom 2. Mai 2008, gegen den die Fachhochschule keine Klage erhoben habe, obwohl es aufgrund der aufschiebenden Wirkung einer solchen Klage dann keines Eilverfahrens bedurft hätte. Die Rechtmäßigkeit des Bescheides vom 2. Mai 2008 stoße allerdings auf Bedenken, denn es sei fraglich, ob § 72 Abs. 3 Satz 2 HG NRW eine Rechtsgrundlage für eine nachträgliche Aufhebung der staatlichen Anerkennung durch das Ministerium und das Verbot der Zulassung von Studierenden in einem Studiengang mit sofortiger Wirkung wegen fehlender Akkreditierung sei. Im Übrigen habe die Fachhochschule auch keinen Anordnungsanspruch glaubhaft gemacht. 24

5. In dem verwaltungsgerichtlichen Hauptsacheverfahren beantragte die Fachhochschule zuletzt festzustellen, dass der Bescheid der Akkreditierungsagentur vom 14. April 2008 rechtswidrig und die Akkreditierungsagentur verpflichtet gewesen sei, den Präsenz- und den Fernstudiengang Logistik zu akkreditieren und - hilfsweise - ihren Antrag unter Beachtung der Rechtsauffassung des Gerichts neu zu bescheiden. Das Verfahren habe sich inzwischen erledigt. Nach der Entscheidung des Ministeriums vom 2. Mai 2008 seien in die Studiengänge keine neuen Studierenden eingeschrieben worden; sie liefen aus. Trotz neuer, akkreditierter Präsenz- und Fernstudiengänge mit der Fachrichtung Logistik habe sie ein berechtigtes Interesse an der Feststellung der Rechtswidrigkeit der Ablehnung des Akkreditats vom 14. April 2008, denn dies sei präjudiziell für einen Schadensersatzanspruch gegen die Agentur und gegebenenfalls gegen den Akkreditierungsrat. Deren Geltendmachung habe ihre Geschäftsleitung bereits beschlossen. Auch bestehe Wiederholungsgefahr, weil es nur noch eine weitere, auf die betroffenen Studiengänge spezialisierte Agentur gebe, die Fachhochschule also eventuell die Dienste der Akkreditierungsagentur wieder in Anspruch nehmen müsse. Dazu komme ein Rehabilitationsinteresse, denn die versagte Akkreditierung führe zu einer Rufschädigung unter Studierenden und in Hochschulkreisen. Die Ablehnung der Akkreditierung greife unter anderem in das Grundrecht der Fachhochschule aus Art. 5 Abs. 3 GG ein. Mit § 72 Abs. 2 Satz 6 HG NRW a.F. sei keine ausreichende gesetzliche Ermächtigungsnorm gegeben. Die Norm verweise nur pauschal auf „die geltenden Regelungen“. Die Bewertung sei zudem unvollständig und fehlerhaft. Die Hochschullehrenden könnten nicht hinreichend Einfluss nehmen. 25

6. Die Akkreditierungsagentur beantragte, die Klage abzuweisen. Der Verwaltungsrechtsweg sei nicht eröffnet, denn sie werde als eingetragener Verein rein privatrechtlich tätig, wovon auch die Landesregierung (LTDrucks 13/6182, S. 12) ausgehe; sie habe nur das Angebot der Fachhochschule zum Abschluss eines privatrechtlichen Vertrages angenommen. Die Fachhochschule habe kein Feststellungsinteresse, denn sie könne keine Schadensersatzansprüche verfolgen, weil sie keine Klage gegen den Bescheid des Ministeriums vom 2. Mai 2008 erhoben habe; eine Wiederholungsgefahr sei nicht gegeben, weil sie künftig andere Agenturen beauftragen könne. Die Versagung der Akkreditierung 26

sei auch kein grundrechtsrelevanter Eingriff. Zudem sei sie ordnungsgemäß erfolgt. Grundlage seien die Beschlüsse des Akkreditierungsrates sowie der Kultusministerkonferenz und der Vertrag mit der Hochschule. Die Entscheidungsfindung werde in den Verwaltungsvorgängen und im Akkreditierungsbericht dokumentiert. Die Gruppe zur Begutachtung sei der Fachhochschule bekannt gewesen, verfahrensfehlerfrei berufen worden und habe sich sehr eingehend mit den Studiengängen auseinandergesetzt. Etwaige Begründungsmängel seien nachträglich geheilt worden.

7. Mit Beschluss vom 27. Juli 2009 stellte das Verwaltungsgericht fest, dass der Verwaltungsrechtsweg eröffnet sei. Es hat das Verfahren mit Beschluss vom 16. April 2010 - 12 K 2689/08 - ausgesetzt und dem Bundesverfassungsgericht die Frage zur Entscheidung vorgelegt, ob § 72 Abs. 2 Satz 6 HG NRW a.F. mit Art. 5 Abs. 3 und Art. 20 Abs. 3 GG vereinbar ist. Die Norm sei verfassungswidrig, denn die Akkreditierungspflicht sei ein nicht gerechtfertigter Eingriff in die Lehrfreiheit. Von der Hochschule werde ein erheblicher zeitlicher, organisatorischer und finanzieller Aufwand verlangt, um die staatliche Anerkennung als Hochschule und ihrer Studiengänge mit Rechtswirkungen für Abschlüsse, Prüfungen und Grade zu erlangen. § 72 Abs. 2 Satz 6 HG NRW a.F. lege jedoch weder das Verfahren noch die materiellen Kriterien für eine dafür verlangte Akkreditierung fest. Welche „geltenden Regelungen“ den Entscheidungen der Agenturen konkret zugrundezulegen seien, lasse sich dem Gesetz nicht entnehmen; die im Zentrum des Akkreditierungssystems stehende Stiftung werde im Gesetz nicht erwähnt. Dem Gesetz sei auch nicht zu entnehmen, ob die Entscheidungen der Agenturen öffentlich-rechtlicher oder privatrechtlicher Natur sein sollten, wie die Rechtsbeziehungen zwischen den Agenturen und den Hochschulen ausgestaltet sein sollten, welche Befugnisse die Agenturen hätten und ob und in welchem Umfang sie einer Aufsicht unterlägen. Das ergäbe sich auch nicht aus § 9 Abs. 2 HRG oder dem Akkreditierungsstiftungsgesetz. 27

§ 72 Abs. 2 Satz 6 HG NRW a.F. könne nicht verfassungskonform ausgelegt werden, da sich allein aus dem Begriff „Akkreditierung“ nicht erschließe, in welchem Verfahren, durch wen, aufgrund welcher Kriterien und wie festgestellt werde, ob ein Studiengang den Mindestanforderungen genüge. 28

Erweise sich § 72 Abs. 2 Satz 6 HG NRW a.F. als verfassungswidrig, müsse die zulässige Fortsetzungsfeststellungsklage abgewiesen werden, weil nicht festgestellt werden könne, dass die Akkreditierungsagentur zur Vornahme des Verwaltungsaktes oder zur Neubescheidung verpflichtet gewesen sei. Sei die Norm dagegen verfassungsgemäß, hätte die Klage - bei Abweisung des Hauptantrages - mit dem Hilfsantrag insoweit Erfolg, als festgestellt werden müsse, dass die Akkreditierungsagentur aufgrund der fehlenden Spruchreife zur (Neu-) Bescheidung verpflichtet gewesen sei. Die Fachhochschule habe ursprünglich eine statthafte Verpflichtungsklage erhoben, denn die Akkreditierungsagentur entscheide als Beliehene hier durch Verwaltungsakt. Dieser habe sich inzwischen erledigt. Die Fachhochschule habe aber ein Feststellungsinteresse, weil die Grundrechtsbeeinträchtigung durch die Rufschädigung andauere und ein Schadensersatzprozess geführt werden solle. Erweise sich § 72 Abs. 2 Satz 6 HG NRW a.F. als verfassungskonform, wäre die Klage im Hilfsantrag erfolgreich. Die Akkreditierungsagentur verfüge dann über einen Beurteilungsspielraum, habe aber dessen Grenzen verletzt; sie sei von einem falschen Verständnis ihrer Aufgabe ausgegangen, habe ihre Bewertung unzureichend begründet und den Sachverhalt nicht vollständig und zutreffend ermittelt. Diese Fehler beseitige auch der Ergänzungsbescheid vom 1. April 2010 nicht. Dann hätte die Fachhochschule im Zeitpunkt der Erledigung einen Anspruch auf Verpflichtung der Akkreditierungsagentur zur Neubescheidung des Antrages unter Beachtung der Rechtsauffassung des Gerichts. 29

**III.**

In ihren Stellungnahmen zur Vorlage meinen die Landesregierung Nordrhein-Westfalen, die Niedersächsische Staatskanzlei und das Ministerium für Bildung, Wissenschaft, Jugend und Kultur Rheinland-Pfalz, die Stiftung zur Akkreditierung von Studiengängen in Deutschland und die Agentur mit unterschiedlichen Argumenten, die Vorlage habe keinen Erfolg. Die Gewerkschaft Erziehung und Wissenschaft (GEW) ist der Auffassung, das Akkreditierungswesen erfordere eine bundesgesetzliche Regelung, sei aber nicht an der Wissenschaftsfreiheit, sondern, wie auch nach Auffassung des freien zusammenschlusses von studentInnenschaften (fzs), an der Berufsfreiheit zu messen. 30

31

Die Hochschulrektorenkonferenz (HRK), der Deutsche Hochschulverband (DHV) und das Deutsche Studentenwerk halten die Vorlage für zulässig und begründet. Die Hochschulrektorenkonferenz sieht einen Verstoß gegen Art. 5 Abs. 3 Satz 1 in Verbindung mit Art. 20 Abs. 3 GG aufgrund fehlender Bestimmtheit der Norm, fehlenden Länderstaatsvertrags und fehlender Verhältnismäßigkeit. Der Deutsche Hochschulverband sieht den Wesentlichkeits- und Bestimmtheitsvorbehalt verletzt. Die im Ausgangsverfahren klagende Fachhochschule sieht eine Verletzung der Wissenschaftsfreiheit, des allgemeinen Gleichheitssatzes, der Berufsfreiheit, des Eigentumsrechts sowie des Rechtsstaatsprinzips.

Das Bundesverwaltungsgericht und das Oberverwaltungsgericht für das Land Nordrhein-Westfalen haben mitgeteilt, dass von ihnen keine einschlägige Rechtsprechung vorliege. Von einer Stellungnahme ausdrücklich abgesehen haben der Bundestag, der Bundesrat, die Bundesregierung, der Landtag Nordrhein-Westfalen, die Landesregierungen Mecklenburg-Vorpommern und Thüringen. 32

**B.**

Die Vorlage ist zulässig. 33

**I.**

Nach § 80 Abs. 2 Satz 1 BVerfGG muss das Gericht im Verfahren nach Art. 100 Abs. 1 Satz 1 GG angeben, inwiefern seine Entscheidung von der Gültigkeit der Rechtsvorschrift abhängt und mit welcher übergeordneten Rechtsnorm sie unvereinbar ist. Das vorlegende Gericht muss in nachvollziehbarer und für das Bundesverfassungsgericht nachprüfbarer Weise darlegen, dass es bei seiner anstehenden Entscheidung auf die Gültigkeit der Norm ankommt und aus welchen Gründen es von der Unvereinbarkeit der Norm mit der Verfassung überzeugt ist (vgl. BVerfGE 105, 61 <67>; 127, 335 <355 f.>; 132, 360 <366 f.>; stRspr). Die Darlegungspflicht betrifft sowohl den Sachverhalt, soweit er für die rechtliche Beurteilung wesentlich ist, als auch die rechtlichen Erwägungen (BVerfGE 68, 311 <316>; 132, 360 <367 Rn. 20>; stRspr). Das vorlegende Gericht muss sich eingehend mit der fachrechtlichen Ausgangslage auseinandersetzen (vgl. BVerfGE 131, 88 <118 f.> m.w.N.), die mit ihr im Zusammenhang stehenden Bestimmungen einbeziehen (vgl. BVerfGE 105, 48 <56>; stRspr) und darlegen, weshalb es eine verfassungskonforme Auslegung nicht für möglich hält (vgl. BVerfGE 90, 145 <170>). Für die Beurteilung der Entscheidungserheblichkeit der Vorlagefrage im Rahmen einer konkreten Normenkontrolle ist grundsätzlich die Rechtsauffassung des vorlegenden Gerichts maßgebend, sofern diese nicht offensichtlich unhaltbar ist (vgl. BVerfGE 129, 186 <203>). 34

**II.**

Diese Anforderungen sind hier erfüllt. 35

1. Das Verwaltungsgericht begründet nachvollziehbar, warum es § 72 Abs. 2 Satz 6 HG NRW a.F. für verfassungswidrig hält. Nach seiner Rechtsauffassung ist mit der Notwendigkeit einer Programmakkreditierung als Voraussetzung der staatlichen Anerkennung ein Eingriff in die auch einer privaten Hochschule zukommende Lehrfreiheit verbunden, für den mit § 72 Abs. 2 Satz 6 HG NRW a.F. keine gesetzliche Grundlage besteht, die insbesondere den Anforderungen des Wesentlichkeitsvorbehalts genügte. Es zeigt nachvollziehbar auf, warum nach Landesrecht jedenfalls faktisch eine Akkreditierungspflicht besteht und damit auch ein Grundrechtseingriff vorliegt, und dass es von der Unmöglichkeit einer verfassungskonformen Auslegung des § 72 Abs. 2 Satz 6 HG NRW a.F. ausgeht, weil dafür jeder Anhalt im Gesetz und in der Begründung des Gesetzentwurfes zu § 72 HG NRW a.F. und auch zu § 7 HG NRW a.F. fehle (unter Hinweis auf LTDrucks 14/2063, S. 141 f. und S. 170). 36

2. Das Verwaltungsgericht legt nachvollziehbar dar, dass und warum es bei Gültigkeit von § 72 Abs. 2 Satz 6 HG NRW a.F. zu einem anderen Ergebnis gelangte als bei dessen Ungültigkeit. 37

a) Erwiese sich § 72 Abs. 2 Satz 6 HG NRW a.F. als verfassungswidrig, müsse die Klage abgewiesen werden. Mangels Rechtsgrundlage könne nicht festgestellt werden, dass die beklagte Akkreditierungsagentur verpflichtet wäre, den Verwaltungsakt vorzunehmen oder neu zu bescheiden. Erwiese sich die Rechtsgrundlage demgegenüber als verfassungsgemäß, wäre die Klage im Ausgangsverfahren insoweit erfolgreich, als - bei Abweisung des Hauptantrages - festgestellt werden müsste, dass der Bescheid der Agentur vom 14. April 2008 rechtswidrig gewesen sei. Die 38

Akkreditierungspflicht beruhte dann zwar auf einer verfassungsgemäßen Rechtsgrundlage, bei deren Anwendung der Akkreditierungsagentur nach dem Willen des Gesetzgebers (vgl. LTDrucks 14/2063, S. 170) und den Beschlüssen des Akkreditierungsrates ein Beurteilungsspielraum zukäme. Von diesem habe die Akkreditierungsagentur jedoch fehlerhaft Gebrauch gemacht, was die Ergänzung vom 1. April 2010 nicht nachträglich heilen könne, denn ein Nachschieben der Begründung sei nach Erledigung nicht mehr möglich. Jedenfalls würde das Verwaltungsgericht in diesem Rahmen nicht feststellen können, dass die Akkreditierung schon im Ausgangspunkt verfassungswidrig wäre.

b) Das vorlegende Gericht ist auch vertretbar davon ausgegangen, dass die zugrundeliegende Fortsetzungsfeststellungsklage zulässig ist. 39

Die Eröffnung des Verwaltungsrechtswegs wurde bereits mit - gemäß § 17a Abs. 1 GVG bindendem - Vorabbeschluss vom 27. Juli 2009 festgestellt. 40

Die Auffassung des Gerichts, wonach die ursprünglich erhobene Klage als Verpflichtungsklage statthaft war, weil es sich bei der Versagung des Akkreditats um einen Verwaltungsakt handelte, ist nicht offensichtlich unhaltbar. Unter Hinweis auf eine Gegenmeinung (Pautsch, WissR 2005, S. 200 <209 ff.>) und im Einklang mit dem Obergericht (OVG NRW, Beschluss vom 13. November 2009 - 15 E 1153/09 -, juris, Rn. 8; offen gelassen von OVG Bremen, Beschluss vom 24. Februar 2011 - 2 B 327/10 -, juris, Rn. 19) sowie zahlreichen Stimmen aus der Fachliteratur (insbesondere Heitsch, WissR 2009, S. 136 <144 ff.>; Lege, JZ 2005 S. 698 <702>) ist das Gericht in seiner Auslegung von § 7 Abs. 1 und § 72 Abs. 2 Satz 6 HG NRW a.F. vertretbar davon ausgegangen, dass die im Ausgangsverfahren tätige Akkreditierungsagentur wie eine Behörde handelte, der dazu nach § 2 Abs. 1 Nr. 1 und § 3 Abs. 1 und 2 AkkStiftG durch den Akkreditierungsrat als Organ der öffentlich-rechtlichen Stiftung diese Befugnis verliehen worden sei. 41

Das Gericht konnte auch nachvollziehbar davon ausgehen, dass jedenfalls ein Rehabilitationsinteresse an der Feststellung besteht, dass die Versagung der Akkreditierung rechtswidrig war, da die Entscheidung der Agentur den wissenschaftlichen Ruf der neu gegründeten Fachhochschule nachhaltig und gewichtig beeinträchtigen kann. Auch wenn die Fortsetzungsfeststellungsklage nach der Einschätzung des vorlegenden Gerichts gerade bei Verfassungswidrigkeit der vorgelegten Norm erfolglos bliebe, wäre dem Rehabilitationsinteresse der Hochschule gedient, da die Verweigerung der Akkreditierung dann auf einer verfassungswidrigen Rechtsgrundlage beruhte. 42

**III.**

Die Zulässigkeit der Vorlagefrage berührt es nicht, dass das angegriffene Gesetz zwischenzeitlich außer Kraft getreten ist. Von der vorgelegten Vorschrift gehen noch Rechtswirkungen aus, die für das beim Fachgericht anhängige Verfahren entscheidungserheblich sind (vgl. BVerfGE 39, 148 <152>; 47, 46 <64>; 55, 32 <36>; 68, 155 <169 f.>; 106, 275 <296 f.>; 130, 1 <42>). Aufgrund der Klageänderung in eine Fortsetzungsfeststellungsklage am 20. November 2009 kommt es auf die gesetzliche Regelung im Zeitpunkt der Erledigung an (vgl. BVerfGE 106, 275 <297>). Dem neuen Hochschulgesetz des Landes ist insbesondere in §§ 7, 7a und 72 ff. HG NRW n.F. nicht zu entnehmen, dass eine rückwirkende Änderung der gesetzlichen Grundlage für die Akkreditierung von Studiengängen beabsichtigt war. 43

**C.**

Die Vorlage ist begründet. Die Regelung zur Akkreditierung von Studiengängen an Hochschulen in § 72 Abs. 2 Satz 6 in Verbindung mit § 72 Abs. 1 Nr. 3 HG NRW a.F. ist mit den Anforderungen des Grundgesetzes unvereinbar. 44

**I.**

Gegen die formelle Verfassungsmäßigkeit der vorgelegten Norm bestehen keine Bedenken. Die Gesetzgebungskompetenzen des Bundes im Hochschulbereich aus Art. 74 Abs. 1 Nr. 12, Nr. 13 sowie Nr. 33 GG sind nicht einschlägig, weshalb die Länder gemäß Art. 30, 70 GG zur Gesetzgebung für den Vorlagegegenstand befugt sind. 45

**II.**

Die vorgelegte Norm genügt jedoch in materieller Hinsicht nicht den Anforderungen des Art. 5 Abs. 3 Satz 1 GG. Sie regelt die mit schwerwiegenden Eingriffen in die Wissenschaftsfreiheit verbundene Akkreditierung nicht in einer Weise, die dem Gesetzesvorbehalt genügt, sondern überlässt die Vorgaben für die Akkreditierung von Studienangeboten an Hochschulen tatsächlich weitgehend anderen Akteuren, ohne dafür die notwendigen gesetzlichen Vorgaben zu machen. 46

1. Die Vorgabe der Akkreditierung von Studienangeboten an Hochschulen betrifft den Schutzbereich des Art. 5 Abs. 3 Satz 1 GG, der die Fachhochschule als private Hochschule umfasst und durch Bewertungsverfahren der Lehre berührt wird. 47

a) Art. 5 Abs. 3 Satz 1 GG schützt Hochschullehrende, Fakultäten und Fachbereiche sowie Hochschulen (vgl. BVerfGE 15, 256 <262>; 61, 82 <102>; 75, 192 <196>; 93, 85 <93>; 111, 333 <352>), also Universitäten und Fachhochschulen (vgl. BVerfGE 126, 1 <20 ff.>), und die privatrechtlich organisierte Wissenschaft (dazu etwa Bethge, in: Sachs, GG, 7. Aufl. 2014, Art. 5 Rn. 213; Fehling, in: BK Art. 5 Abs. 3 Rn. 132, Bearb. März 2004). Daher können sich Privathochschulen wie die Fachhochschule, ihre Untereinheiten und Mitglieder auf Art. 5 Abs. 3 Satz 1 GG berufen. 48

b) Die forschungsbasierte Lehre ist als Prozess der Vermittlung wissenschaftlicher Erkenntnisse vom Schutz des Art. 5 Abs. 3 Satz 1 GG umfasst (vgl. BVerfGE 35, 79 <82 ff.>; 126, 1 <23 f.>). Das Grundrecht garantiert einen Freiraum, der wissenschaftlich Tätige vor jeder staatlichen Einwirkung auf Prozesse der Gewinnung und der Vermittlung wissenschaftlicher Erkenntnisse schützt (vgl. BVerfGE 35, 79 <112 f.>; 47, 327 <367>; 111, 333 <354>). Geschützt ist insbesondere die Selbstbestimmung über Inhalt, Ablauf und methodischen Ansatz der Lehrveranstaltung (vgl. BVerfGE 127, 87 <120>; auch BVerfGE 55, 37 <68> m.w.N.) sowie das Recht auf die Äußerung von wissenschaftlichen Lehrmeinungen (vgl. BVerfGE 35, 79 <113 f.>) und das Recht, sich im Rahmen des Studiums am wissenschaftlichen Gespräch aktiv zu beteiligen (vgl. BVerfGE 55, 37 <67 f.>). Art. 5 Abs. 3 Satz 1 GG enthält jedoch keinen Anspruch auf ein bestimmtes Lehrangebot. So wie das Grundrecht nicht die Existenz einer wissenschaftlichen Einrichtung garantiert (vgl. BVerfGE 85, 360 <382, 384 f.>; BVerfG, Beschluss des Ersten Senats vom 12. Mai 2015 - 1 BvR 1501/13 -, Rn. 63 m.w.N.), garantiert es keinen bestimmten Studiengang. 49

2. Die in der vorgelegten Norm vorausgesetzte mittelbare Pflicht zur Akkreditierung von Studienangeboten ist ein schwerwiegender Eingriff in die Wissenschaftsfreiheit. 50

a) Der Gesetzgeber hat allerdings in der vorgelegten Norm keine unmittelbar verhaltensbezogene Pflicht geregelt, Studiengänge in einer bestimmten Art zu gestalten. Das Landeshochschulrecht gebietet in der für das Ausgangsverfahren maßgeblichen Fassung Privathochschulen - anders als staatlichen Hochschulen nach § 7 Abs. 1 HG NRW a.F. - weder ausdrücklich, ihre Studiengänge akkreditieren zu lassen, noch wird eindeutig untersagt, nicht akkreditierte Studiengänge anzubieten. Doch zwingt der Anerkennungstatbestand des § 72 Abs. 2 Satz 6 in Verbindung mit § 72 Abs. 1 Nr. 3 HG NRW a.F. private Hochschulen tatsächlich zur Akkreditierung von Studiengängen, wenn sie als Hochschulen staatlich anerkannt werden wollen. So ist das Betreiben eines Studienangebots ohne diese Anerkennung nach § 75 Abs. 3 HG NRW a.F. eine Ordnungswidrigkeit. Dazu kommt die in § 72 Abs. 3 Satz 2 HG NRW a.F. geregelte Möglichkeit, die staatliche Anerkennung einer Hochschule aufzuheben, wenn es an der Akkreditierung von Studiengängen fehlt oder diese wegfällt. Zwar ergeht die Akkreditierungsentscheidung der Agentur in einem Verfahren auf Antrag der Hochschule und es entscheidet die Agentur ohne weitere Beteiligung anderer Stellen darüber, ob der Studiengang bestimmten Qualitätsanforderungen genüge (vgl. § 7 Drs. AR 104/2008 und Ziffer I Nr. 9 Drs. AR 85/2007). Doch ersetzt die Akkreditierung damit den früheren ministeriellen Genehmigungsvorbehalt für die Einführung, Änderung und Aufhebung von Studiengängen (vgl. von Coelln, in: Hailbronner/Geis, Hochschulrecht in Bund und Ländern, Nordrhein-Westfalen, Oktober 2011, Rn. 252). Will eine private Bildungseinrichtung den staatlichen Hochschulen im Studienabschluss-, Prüfungs- und Graduierungsrecht nach § 73 Abs. 1 und Abs. 2 Satz 1 HG NRW a.F. gleichgestellt werden und als Hochschule firmieren, muss sie ihre Programme erfolgreich akkreditiert haben. Sie kann nach § 81 HG NRW a.F. auch erst dann eventuelle staatliche Zuschussleistungen in Anspruch nehmen. Zudem sind Privathochschulen auch wegen der Akzeptanz der von ihnen angebotenen Ausbildung auf dem Arbeitsmarkt auf Akkreditierung angewiesen. Der Gesetzgeber hat also im Anerkennungsverfahren einen Akkreditierungsvorbehalt geschaffen, der schon als solcher in die Wissenschaftsfreiheit eingreift. Es fehlt auch nicht etwa deshalb an einem Eingriff, weil die Akkreditierung ausweislich der Begründung 51

des Gesetzentwurfes „staatsfern“ erfolgen soll (LTDrucks 13/6182, S. 12 f.). Entscheidend ist, dass der Gesetzgeber die Akkreditierung faktisch erzwingt. Die staatliche Anerkennung ist hier kein nur freiwillig zu beantragendes staatliches Gütesiegel, sondern für den Betrieb der Einrichtung als Hochschule unerlässliche Voraussetzung.

b) Dieser Zwang zur Akkreditierung der Studiengänge beschränkt die Freiheit der Hochschule, über Inhalt, Ablauf und methodischen Ansatz des Studiengangs und der Lehrveranstaltungen zu bestimmen (vgl. BVerfGE 127, 87 <120>). Der Akkreditierungsvorbehalt ist auch ein Eingriff in die Rechte der Lehrenden und der Fakultäten oder Fachbereiche. Zwar richtet sich die Anerkennungsentscheidung ebenso wie die Entscheidung der Agenturen an die Hochschulen, doch ist ihr Gegenstand die externe Bewertung der Studiengänge mit ihrem inhaltlichen, pädagogischen und didaktischen Konzept und der Kompetenz der Lehrenden, die gegenüber einer hochschulexternen Institution Rechenschaft ablegen müssen. Damit waren diese faktisch zur Mitwirkung an der Akkreditierung verpflichtet, was damals § 7 Abs. 4 HG NRW a.F. bereits für die Angehörigen staatlicher Hochschulen vorgab und nun ausdrücklich § 7 Abs. 4 HG NRW n.F. für die Angehörigen staatlicher und privater Hochschulen normiert. Überprüft wird das Studiengangkonzept (Kriterium 4 Drs. AR 15/2008) und die Studienorganisation (Kriterium 5 Drs. AR 15/2008), die prozentuale Zusammensetzung der Curricula und die Benennung von Studienschwerpunkten und Modulen sowie die Studien- und Prüfungsordnungen. Damit sind die Verantwortungsbereiche der Fakultäten berührt; sie können im System der Akkreditierung nicht mehr frei entscheiden, welche Inhalte in welchem Umfang in welchen Formen innerhalb ihres Fachs vermittelt und geprüft werden. 52

c) Der mit der Pflicht zur Akkreditierung verbundene Eingriff in die Wissenschaftsfreiheit wiegt schwer. 53

Es handelt sich um eine präventive Vollkontrolle, die aufgrund der bislang lediglich durch den Akkreditierungsrat vorgegebenen grundsätzlichen Befristung nach Ziffer 3.1. Drs. AR 20/2013 regelmäßig zu erneuern ist. An diese Kontrolle ist nach § 72 Abs. 1 Nr. 3 und Abs. 2 Satz 6 HG NRW a.F. die Anerkennung als Hochschule, nach § 75 Abs. 1 HG NRW a.F. der Auftritt als solche und nach § 81 HG NRW a.F. auch die Verteilung öffentlicher Finanzmittel geknüpft, was ihr erhebliche Bedeutung verleiht (vgl. BVerfGE 111, 333 <358>). Zudem ist die Akkreditierung eines Studienganges für die Hochschulen mit hohen Kosten verbunden, da von ihnen das Entgelt für die Agenturen aufzubringen und die organisatorische, zeitliche und personelle Belastung durch das Erstellen des Selbstberichts zu tragen ist. Die Landesrechnungshöfe gehen von regelmäßigen Belastungen durch Zahlungen der Hochschulen an die Agenturen in Höhe von 10.000 € bis 15.000 € pro Studiengang aus (vgl. Bayerischer Oberster Rechnungshof, Jahresbericht 2012, S. 93; Landesrechnungshof Brandenburg, Jahresbericht 2011, S. 174 ff.; Wissenschaftsrat, Empfehlungen zur Akkreditierung als Instrument der Qualitätssicherung, Drs. 2259-12 vom 25. Mai 2012, S. 33, 143); die zusätzlichen internen Kosten der Hochschulen werden zwischen 30.000 € und 38.000 € pro Studiengang bemessen (vgl. Thüringer Rechnungshof, Jahresbericht 2008, S. 115; Wissenschaftsrat, a.a.O., S. 46, zu Bayern, Brandenburg, Nordrhein-Westfalen, Thüringen). 54

Der Gesetzgeber gestaltet mit der Akkreditierung nicht lediglich aus, wie Lehre formal organisiert wird. Es geht ihm ausweislich der Begründung des Gesetzentwurfes um den „Vollzug“ der staatlichen Verantwortung „für die bundesweite Mobilität der Studierenden und Absolventinnen und Absolventen und die Qualitätssicherung der Studiengänge und Studienabschlüsse“ (LTDrucks 14/2063, S. 141). Nach den Vorgaben des Akkreditierungsrates wird überprüft, ob die „Durchführung des Studiengangs (…) sowohl hinsichtlich der qualitativen als auch quantitativen personellen, sächlichen und räumlichen Ausstattung (…) als auch unter Berücksichtigung von Verflechtungen mit anderen Studiengängen“ gesichert ist und eine „adäquate, belastungsangemessene Prüfungsdichte- und Organisation“ aufweist (Kriterium 5 Drs. AR 15/2008); das zielt unmittelbar auf die allgemeine und auf die Lehre bezogene Selbstorganisation der Hochschule und deren Haushalt. Zudem wird geprüft, ob Studiengänge „Fachwissen“ vermitteln und ob sie „zielführend im Hinblick auf definierte Qualifikationsziele“, „stimmig aufgebaut“ sowie „pädagogisch und didaktisch fundiert“ sind (Kriterium 4 Drs. AR 15/2008). Die Agenturen machen auch Vorgaben zur prozentualen Zusammensetzung der Curricula, zu den Studien- und Prüfungsordnungen und sprechen Empfehlungen zur Benennung von Studienschwerpunkten und Modulen aus (vgl. Quapp, DÖV 2011, S. 68 <71>). So werden zwar keine bestimmten Ergebnisse oder Deutungen wissenschaftlicher Erkenntnisse vorgeschrieben, aber auch nicht nur die Stimmigkeit 55

zwischen Lehre und Qualifikationszielen oder die Organisation der Weitergabe wissenschaftlichen Wissens nachgeprüft, sondern die Akkreditierung betrifft unmittelbar Form und Inhalt wissenschaftlicher Lehre.

3. Dieser Eingriff in die Wissenschaftsfreiheit lässt sich verfassungsrechtlich nicht rechtfertigen. Dazu ist der bloße Verweis auf die Europäisierung des Hochschulraums von vornherein nicht geeignet (dazu a). Zwar ist die Wissenschaftsfreiheit zur Sicherung der Qualität der Lehre einschränkbar (dazu b). Doch muss der Gesetzgeber die im grundrechtlichen Sinne wesentlichen Fragen der Qualitätssicherung selbst regeln (dazu c), woran es hier fehlt (dazu d). 56

a) Die mit dem „Bologna-Prozess“ unternommene Europäisierung des Hochschulraums als solche kann Eingriffe in die Wissenschaftsfreiheit nicht rechtfertigen. Die Akkreditierung nach deutschem Recht setzt zwar auch europäische Übereinkünfte um. Es gibt jedoch schon keine Harmonisierungskompetenz der Union für die Lehre an den Hochschulen (vgl. Art. 165 Abs. 4 AEUV). Die „Bologna-Erklärung“ über den europäischen Hochschulraum ist eine bloße Maßnahme der Zusammenarbeit mit europäischer Zielsetzung im Bildungssektor. Diese steht nach Art. 165 Abs. 1 AEUV jedoch unter dem Vorbehalt der strikten Beachtung der Verantwortung der Mitgliedstaaten für die Lehrinhalte und die Gestaltung des Bildungssystems. 57

b) Eingriffe in die vorbehaltlos gewährleistete Wissenschaftsfreiheit können zur Verfolgung eines Zieles mit Verfassungsrang gerechtfertigt sein (vgl. BVerfGE 47, 327 <368 ff.>; 122, 89 <107>; 126, 1 <24>; stRspr). Die Qualitätssicherung in der Lehre ist ein solches Ziel. Wissenschaft ist zwar ein grundsätzlich von Fremdbestimmung freier Bereich autonomer Verantwortung, da eine von gesellschaftlichen Nützlichkeits- und politischen Zweckmäßigkeitsvorstellungen freie Wissenschaft die ihr zukommenden Aufgaben am besten erfüllen kann (vgl. BVerfGE 47, 327 <370>; 111, 333 <354>; 127, 87 <115>; 136, 338 <362 Rn. 55>). Das Hochschulstudium steht jedoch auch in engem Zusammenhang mit dem Recht der freien Berufswahl aus Art. 12 Abs. 1 GG, da die Ausbildung in der Regel die Vorstufe einer Berufsaufnahme ist (vgl. BVerfGE 33, 303 <329 f.>, unter Hinweis auf BVerfGE 7, 377 <401, 406>; 85, 36 <53 f.>; 134, 1 <13 f. Rn. 36 f.>). In der wissenschaftlichen Lehre ist daher der Aufgabe der Berufsausbildung und den damit verbundenen Grundrechtspositionen der Studierenden Rechnung zu tragen (vgl. BVerfGE 35, 79 <121 f.>; 136, 338 <362 Rn. 55>; stRspr). Das Grundrecht der Wissenschaftsfreiheit steht insofern Vorgaben, die einen ordnungsgemäßen Lehrbetrieb (vgl. BVerfGE 127, 87 <119 f.>) mit einem transparenten Prüfungssystem (vgl. BVerfGE 93, 85 <94 ff.>) sicherstellen, nicht entgegen. Maßnahmen zur Qualitätssicherung der wissenschaftlichen Lehre, die wissenschaftlichen Standards genügen, dienen dazu, dass die Hochschulen ihren Aufgaben gerecht werden. Damit kommen sie im Übrigen auch der durch Art. 5 Abs. 3 Satz 1 GG gewährleisteten Freiheit von Forschung und Lehre zugute (vgl. BVerfGE 96, 205 <214>). 58

c) Die mit der Qualitätssicherung verbundenen Eingriffe in die Wissenschaftsfreiheit bedürfen nach Art. 5 Abs. 3 Satz 1 in Verbindung mit Art. 20 Abs. 3 GG einer hinreichenden gesetzlichen Grundlage (vgl. BVerfGE 49, 89 <126>; 122, 89 <107>; 126, 1 <24>). Rechtsstaatsprinzip und Demokratiegebot verpflichten den Gesetzgeber dazu, die insoweit für die Grundrechtsverwirklichung maßgeblichen Regelungen selbst zu treffen (vgl. BVerfGE 134, 141 <184 Rn. 126>; BVerfG, Beschluss des Ersten Senats vom 12. Mai 2015 - 1 BvR 1501/13 -, Rn. 51 m.w.N.). Was wesentlich ist, ergibt sich aus den tragenden Prinzipien des Grundgesetzes, insbesondere aus den dort verbürgten Grundrechten. Wie weit der Gesetzgeber die für den jeweils geschützten Lebensbereich wesentlichen Leitlinien selbst bestimmen muss, lässt sich dabei nur im Blick auf den Sachbereich und die Eigenart des Regelungsgegenstandes beurteilen (vgl. BVerfGE 83, 130 <142, 152>; 98, 218 <251>; 108, 282 <311 f.>). 59

aa) Der Gesetzgeber kann zur Qualitätssicherung der Lehre nicht selbst detaillierte Vorgaben zu Lehrinhalten machen, denn das würde die grundrechtlich geschützte Eigenrationalität der Wissenschaft missachten. Kriterien der Bewertung wissenschaftlicher Qualität, an die der Gesetzgeber Folgen knüpft, müssen vielmehr Raum für wissenschaftseigene Orientierungen lassen (vgl. BVerfGE 111, 333 <358>). Daher ist die Wissenschaftsfreiheit durch den Gesetzgeber in Systemen der Qualitätskontrolle jedenfalls prozedural und organisatorisch zu sichern; neben dem Abwehrrecht gegen punktuelle und personenbezogene Eingriffe steht auch hier eine Garantie hinreichender Teilhabe der Wissenschaft selbst (vgl. BVerfGE 35, 79 <115 f.>; stRspr), die vor wissenschaftsinadäquaten Entscheidungen sowohl innerhalb der Hochschulen wie auch durch Dritte, im Wissenschaftssystem mit 60

Entscheidungsbefugnissen ausgestattete Akteure schützt (vgl. BVerfGE 127, 87 <115>; 130, 263 <299 f.>; 136, 338 <363 Rn. 57>). Der Gesetzgeber muss daher bei wertenden grundrechtsrelevanten Entscheidungen regeln, wer diese zu treffen hat und wie das Verfahren ausgestaltet ist (vgl. BVerfGE 61, 210 <252> m.w.N.). Er muss insofern auch für die Qualitätssicherung ein Gesamtgefüge schaffen, in dem Entscheidungsbefugnisse und Mitwirkungsrechte, Einflussnahme, Information und Kontrolle so ausgestaltet sind, dass Gefahren für die Freiheit der Lehre vermieden werden (vgl. BVerfGE 111, 333 <355>; 127, 87 <116>; 136, 338 <363 Rn. 57>). 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. Dabei ist sicherzustellen, dass berücksichtigt wird, dass die Kriterien in den verschiedenen Disziplinen unterschiedlich sein können und gegebenenfalls auch sein müssen (vgl. BVerfGE 111, 333 <358 f.>). Desgleichen ist sicherzustellen, dass die Kriterien hinreichend offen sind, um - wie etwa durch Öffnungs- oder Experimentierklauseln - auch vielfältige Studienangebote in einem Fach und unterschiedliche didaktische und organisatorische Profile zu ermöglichen.

bb) Die wesentlichen Fragen der Akkreditierung von Studienangeboten kann der Gesetzgeber nicht etwa deshalb ohne nähere Vorgaben Dritten überlassen, weil sich das Verfahren in einem frühen Stadium der Erprobung befindet. Dies galt im Jahr 2004 für die Definition von Kriterien der Evaluation auch der Lehre, die damals „noch“ dem inneruniversitären Prozess überlassen werden konnten, die der Gesetzgeber aber bereits beobachten und erforderlichenfalls nachbessern musste (vgl. BVerfGE 111, 333 <361>). Er konnte im Rahmen seines Einschätzungs- und Prognosespielraums damals zunächst ein Modell etablieren, in dem er Bewertungskriterien nicht selbst festlegte, dies aber auch nicht Externen , sondern dem inneruniversitären Prozess überließ, an dem die Wissenschaft selbst allerdings angemessen beteiligt sein musste (vgl. BVerfGE 111, 333 <359 f.>, unter Verweis auf BVerfGE 95, 267 <314>). Die Akkreditierung von Studienangeboten ist jedoch seit vielen Jahren national wie international eingeführt und bleibt dennoch nach § 72 Abs. 2 Satz 6 und § 7 Abs. 1 HG NRW a.F. - wie auch nach § 7 Abs. 1 HG NRW n.F. - einem weitgehend hochschulexternen System überlassen, ohne dass der Gesetzgeber dem damit einhergehenden erhöhten Risiko der Beeinträchtigung der Wissenschaftsfreiheit mit einer wissenschaftsadäquaten Ausgestaltung begegnen würde. 61

d) Die vorgelegte Regelung genügt dem nicht. 62

aa) Allerdings stößt eine externe Akkreditierungspflicht für Studiengänge an Hochschulen im Ausgangspunkt nicht auf verfassungsrechtliche Bedenken. 63

(1) Grundsätzlich steht es dem Gesetzgeber frei, der Hochschullehre eine externe, also nicht intern begleitende, von den Hochschulen oder den Fachbereichen oder Fakultäten selbst durchgeführte Qualitätssicherung vorzugeben. Aus Art. 5 Abs. 3 Satz 1 GG lässt sich nicht ableiten, dass einer Hochschule, einer Fakultät oder einem Fachbereich ein verfassungsrechtlich geschütztes autonomes Recht zukommt, ausschließlich selbst über Umfang und Inhalt des Lehrangebotes zu bestimmen (vgl. BVerfGE 111, 333 <365>; 127, 87 <129>). 64

(2) Die Qualitätssicherung der wissenschaftlichen Lehre muss nicht auf wissenschaftlich-fachliche Kriterien beschränkt sein, sondern kann die Studienorganisation, die Studienanforderungen und den Studienerfolg bewerten. 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. Es ist daher unbedenklich, die Qualitätssicherung des Hochschulstudiums mit Blick auf Erkenntnisse der Forschung und mit Blick auf eine Verwertbarkeit erworbener Kenntnisse und Fähigkeiten am Arbeitsmarkt zur Förderung der in Art. 12 Abs. 1 GG verfassungsrechtlich geschützten Berufsfreiheit auszugestalten. Das rechtfertigt es, die Akkreditierung zwar in erster Linie auf eine fachkollegiale Beurteilung im Peer Review zu stützen, denn die Beteiligung der Wissenschaft findet in der Fähigkeit, für Qualität vorrangig selbst sorgen zu können, einen eigenen Grund. Daneben darf an der Akkreditierung von Studiengängen jedoch auch die Berufspraxis beteiligt werden. Eine allgemeine Vorgabe der Bewertung von Studienangeboten hinsichtlich der Maßnahmen zur Chancengleichheit sowohl von Männern und Frauen wie auch hinsichtlich anderer struktureller Benachteiligungen und des Nachteilsausgleichs für behinderte Studierende dient der Verwirklichung von Art. 3 Abs. 2 und 3 GG und der Chancengleichheit 65

im Hochschulstudium (vgl. BVerfGE 134, 1 <16 Rn. 43>). Angesichts heute internationalisierter Arbeitsmärkte und Wissenschaft kann der Gesetzgeber zudem vorgeben, in einem Akkreditierungsverfahren auch die internationale Vergleichbarkeit von Studiengängen zu bewerten, solange Querschnittskriterien die jeweiligen fachlich-wissenschaftlichen Kriterien nicht verdrängen.

(3) Es liegt auch im Ausgestaltungsspielraum des Gesetzgebers, eine Akkreditierung von Studiengängen neben der Rechtsaufsicht nach § 76 HG NRW a.F. regelmäßig und anlasslos zu fordern. Der Gesetzgeber überschreitet den ihm mit Blick auf die Erforderlichkeit zustehenden Beurteilungs- und Prognosespielraum (vgl. BVerfGE 102, 197 <218>; 115, 276 <309>; 126, 112 <145>) damit nicht. Zwar sind auf die Einhaltung formaler Grundsätze beschränkte Prüfungen ebenso wie die schlichte Plausibilitäts- und Evidenzkontrolle der Selbstberichte der Hochschulen mildere Mittel, die, wie die Hochschulrektorenkonferenz dargelegt hat, der Eigengesetzlichkeit nach Art. 5 Abs. 3 Satz 1 GG Rechnung tragen. Aus der Verfassung ergibt sich jedoch kein Verbot, neben der Rechtsaufsicht externe Maßnahmen zur Qualitätssicherung der Lehre vorzusehen. Desgleichen begegnen weder eine Mitwirkungspflicht der Angehörigen der Hochschule (vgl. § 7 Abs. 4 HG NRW a.F. und n.F.) noch das regelmäßige Reakkreditierungsgebot durchgreifenden verfassungsrechtlichen Bedenken (vgl. § 7 Abs. 1 Satz 1 HG NRW a.F. für staatliche Hochschulen sowie für private Hochschulen die Vorgaben der Akkreditierungsstiftung). 66

bb) In § 72 Abs. 2 Satz 6 HG NRW a.F. fehlen jedoch hinreichende gesetzgeberische Entscheidungen zu den Bewertungskriterien, den Verfahren und der Organisation der Akkreditierung (1). Dies wird auch nicht dadurch kompensiert, dass sich an anderer Stelle hinreichende gesetzliche Vorgaben fänden, auf die § 72 Abs. 2 Satz 6 HG NRW a.F. bezogen werden könnte (2). Vor allem fehlt es an einer hinreichenden Beteiligung der Wissenschaft selbst (3). 67

(1) Der Gesetzgeber hat sich in der Zuweisung der Qualitätskontrolle der Hochschullehre an privatrechtlich organisierte Agenturen, die wiederum von einer Landesstiftung akkreditiert werden, in § 72 Abs. 2 Satz 6 HG NRW a.F. auf wenige Aussagen beschränkt. Dies wird dem Wesentlichkeitsvorbehalt für die Rechtfertigung einer Einschränkung der Wissenschaftsfreiheit nicht gerecht. 68

Es ist mit den grundgesetzlichen Anforderungen nicht vereinbar, dass § 72 Abs. 2 Satz 6 HG NRW a.F. (ebenso wie § 7 Abs. 1 Satz 1 HG NRW a.F. und n.F.) lediglich auf „geltende Regelungen“ verweist, nach denen akkreditiert werden soll. Dieser Blankettverweis ermöglicht es den Rechtsunterworfenen nicht, anhand der gesetzlichen Regelung die Intensität des Eingriffs in ihre Grundrechte vorherzusehen. Auch die knappe gesetzliche Nennung der Akkreditierung durch ihrerseits akkreditierte Agenturen genügt nicht, um ein staatlich über die Anerkennung privater Hochschulen erzwungenes, weitgehend externes Qualitätssicherungssystem zu legitimieren. 69

Selbst eine grobe Zielbestimmung durch den Hinweis auf fachlich-inhaltliche Mindeststandards und die Berufsrelevanz der Abschlüsse (vgl. § 18 Abs. 6 Satz 1 HG Bbg) fehlt. In der Begründung des Gesetzentwurfes heißt es lediglich: „In Betracht kommen dabei die für die Stiftung für die Akkreditierung von Studiengängen in Deutschland geltenden Regelungen“ und es wird pauschal und mit einem „insbesondere“ auch nicht abschließend auf das Akkreditierungsstiftungsgesetz, die das Akkreditierungswesen betreffenden Vereinbarungen und Beschlüsse der Kultusministerkonferenz, die Beschlüsse des Akkreditierungsrates und auf sonstige auf der Grundlage des Akkreditierungsstiftungsgesetzes ergangene Regelungen sowie landesspezifische Vorgaben verwiesen, die über die Stiftung Bindungswirkung für die Agenturen entfalten (vgl. LTDrucks 14/2063, S. 141 f., 170). 70

Zum Zeitpunkt des Ausgangsverfahrens fehlte es auch an einer Regelung zur Rechtsstellung der Agenturen. Das Gesetz selbst nennt in § 72 Abs. 2 Satz 6 wie auch in § 7 Abs. 1 Satz 1 HG NRW a.F. lediglich die Akkreditierung „durch Agenturen, die ihrerseits akkreditiert worden sind“; in Art. 8 Nr. 7 des Gesetzes findet sich dazu die Übergangsbestimmung, dass vor 2007 durch den Akkreditierungsrat akkreditierte Agenturen weiterhin als akkreditiert gelten. In der Begründung des Gesetzentwurfes heißt es, die Akkreditierung erfolge „im Wege der Beleihung staatsfern durch die Stiftung für die Akkreditierung von Studiengängen in Deutschland und durch von der Stiftung akkreditierte Agenturen“ (LTDrucks 14/2063, S. 141 f.), wohingegen die Agenturen nach der Begründung zu § 3 AkkStiftG als „privatrechtlich organisiert und handelnd“ gekennzeichnet werden (LTDrucks 13/6182, S. 12 f.; vgl. auch Fehling, in: Fehling/Ruffert, Regulierungsrecht, 2010, S. 951 <999>; Grünewald, 71

NWVBl 2011, S. 132 <136 ff.>; Meyer, DÖV 2010, S. 475 <477 ff.>; Pautsch, WissR 2005, S. 200 <210 ff.>; Fraenkel-Haeberle, Die Universität im Mehrebenensystem, 2014, S. 280 f.; Müller-Terpitz, WissR 2009, S. 116 <125>). Der Gesetzgeber hatte keine förmliche Beleihung vorgenommen; dies geschah ausdrücklich erst mit der Neufassung des Hochschulgesetzes 2014 in § 7a Satz 2 HG NRW n.F. Ist die Rechtsstellung der Agenturen aber unklar, wirkt sich dies nicht nur auf deren Verfahren, sondern auch auf den Rechtsschutz gegen deren Entscheidungen aus.

Es fehlen auch gesetzliche Regelungen zur Verfahrenseinleitung (vgl. § 5 Abs. 1 und 2 HSG SH), zum Verfahren der Akkreditierung, zur Rechtsform der Entscheidungen der Agenturen und des Akkreditierungsrates der Akkreditierungsstiftung, zu den Folgen bei fehlender Umsetzung von Auflagen der Agenturen sowie zum zeitlichen Abstand der Reakkreditierung. 72

(2) Der Mangel an hinreichender gesetzlicher Steuerung durch die vorgelegte Norm wird nicht durch andere Regelungen kompensiert. 73

(a) Im Landeshochschulrecht finden sich keine hinreichenden Vorgaben, die den mit der Akkreditierung nach § 72 Abs. 2 Satz 6 HG NRW a.F. einhergehenden Eingriff in die Wissenschaftsfreiheit rechtfertigen würden. Zwar finden sich nach der im Ausgangsverfahren maßgeblichen Fassung für staatliche Hochschulen Vorgaben für das Studienziel, die Studienstruktur, die Regelstudienzeiten in §§ 3, 7 Abs. 2 und §§ 58, 60, 61, 63 HG NRW a.F. Doch hat der Gesetzgeber diese Anforderungen nicht zu Vorgaben für die Programmakkreditierung gemacht. Diese Regelungen sind Vorgaben für die ministerielle Entscheidung über die staatliche Anerkennung als Hochschule, nicht aber für die Akkreditierung durch die Agenturen, denn die staatliche Genehmigungsentscheidung ist von der Akkreditierung getrennt. Sie sind aber auch inhaltlich keine hinreichend differenzierte Grundlage für Akkreditierungsentscheidungen. Tatsächlich orientieren sich die Agenturen im derzeitigen System an Vorgaben der Akkreditierungsstiftung, an selbst erarbeiteten Vorgaben und an Beschlüssen der Kultusministerkonferenz. Diese Beschlüsse sind Exekutivvereinbarungen; sie bedürfen der Umsetzung in den einzelnen Ländern. Daran fehlt es hier (dazu BerlVerfGH, Urteil vom 4. März 2009 - VerfGH 199/06 -, NVwZ-RR 2009, S. 598 <602>; ähnlich auch OVG Berlin-Brandenburg, Beschluss vom 2. Mai 2011 - OVG 5 S 27.10 -, juris, Rn. 23; vgl. auch BVerfGK 8, 59 <60>). 74

(b) Auch eine Verweisung auf das ebenfalls im Bundesland Nordrhein-Westfalen verabschiedete Akkreditierungsstiftungsgesetz genügt nicht, um den Anforderungen des Wesentlichkeitsvorbehalts an Einschränkungen der Wissenschaftsfreiheit durch die mit der vorgelegten Norm erzeugte Pflicht zur Akkreditierung zu genügen. Zwar muss der Gesetzgeber die grundrechtlich wesentlichen Regelungen nicht in einem einzigen Gesetz bündeln. Dem Rechtsstaats- und Demokratiegebot kann auch genügen, wenn sich eine hinreichend klare Regelung im Zusammenspiel mehrerer Gesetze findet. Der Gesetzgeber kann auch auf andere Regelungen - und zwar auch auf andere Regelungen eines anderen Normgebers - verweisen (vgl. BVerfGE 78, 32 <35 f.>). Derartige Verweisungen müssen jedoch hinreichend klar erkennen lassen, welche Vorschriften nach dem Willen des Gesetzgebers im Einzelnen gelten sollen. Dies ist der Fall, wenn es sich um eine statische Verweisung auf Rechtsvorschriften in einer definierten Fassung handelt, wohingegen dynamische Verweisungen nur in dem Rahmen zulässig sind, den die Prinzipien der Rechtsstaatlichkeit, der Demokratie und der Bundesstaatlichkeit setzen (vgl. BVerfGE 47, 285 <312 ff.>). Das Akkreditierungsstiftungsgesetz wird im Hochschulgesetz jedoch schon nicht erwähnt. 75

Das Akkreditierungsstiftungsgesetz selbst erfüllt insoweit auch nicht die verfassungsrechtlichen Anforderungen. Es lässt das Verfahren, die Rechtsnatur und die Rechtswirkungen der Akkreditierungsentscheidungen weitgehend ungeklärt. Es fehlen prozedurale Sicherungen der Wissenschaftsfreiheit und die Klarheit zum Rechtsschutz gegen Entscheidungen des Rates oder der Agenturen. Zum Verfahren lässt sich aus § 3 Abs. 2 Nr. 5 AkkStiftG mit der Erwähnung von „beteiligten Gutachterinnen und Gutachtern“ nur entnehmen, dass Gruppen zur Begutachtung eingesetzt werden müssen; völlig offen bleibt, welche fachlichen Anforderungen gestellt werden. Das sichert die wissenschaftsadäquat fachkollegiale Bewertung nicht. Auch sonst heißt es nur allgemein, zur Vorbereitung einer Akkreditierungsentscheidung solle eine Gruppe von Personen bestellt werden, die eine Begutachtung aller relevanten Bereiche gewährleiste und in der relevante Interessengruppen, Studierende und Berufspraxis vertreten sein sollten (Ziffer I Nr. 4 Drs. AR 85/2007). Ungeregelt bleibt, ob oder inwieweit die Agenturgremien und der Akkreditierungsrat an die Voten der Gutachtenden 76

gebunden sind; es heißt auch nur allgemein, die Agentur entscheide unter anderem auf der Basis ihres Berichts (Ziffer I Nr. 8 Drs. AR 85/2007). Sie habe gemäß § 1 Drs. AR 104/2008 zu bewerten, ob die Qualitätsanforderungen aus dem Beschluss Drs. AR 15/2008 erfüllt seien, ob es sich um wesentliche oder unwesentliche Qualitätsanforderungen handele und ob etwaige Mängel innerhalb einer Frist von höchstens 18 Monaten zu beheben seien. Nach § 2 Abs. 1 Nr. 3 AkkStiftG sind dies auch nur „Mindestvoraussetzungen“ und nach § 3 Abs. 2 Nr. 2 AkkStiftG nur „Mindestanforderungen“ an die Akkreditierung.

Selbst wenn das Akkreditierungsstiftungsgesetz dem Wesentlichkeitsvorbehalt genügende Vorgaben für eine Akkreditierung enthielte, genügte für andere Länder die lediglich auf exekutiver Grundlage beruhende Verweisung hierauf den verfassungsrechtlichen Anforderungen nicht. 77

(c) Der Mangel an landesrechtlicher Steuerung wird auch nicht durch das Hochschulrahmengesetz kompensiert. Sogar wenn der pauschale Verweis auf die „geltenden Regelungen“ in § 72 Abs. 2 Satz 6 HG NRW a.F. als Verweisung auf das Hochschulrahmengesetz verstanden werden sollte, genügt dies nicht, da auch das Hochschulrahmengesetz keine hinreichenden Vorgaben für die Akkreditierung macht. §§ 6, 8 und 9 HRG befassen sich zwar mit der Arbeit der Hochschulen in der Lehre, regeln jedoch die Akkreditierung nicht. 78

(d) Im Übrigen hat der Landesgesetzgeber im Jahr 2014 mit § 7a HG NRW n.F. eine gesetzliche Grundlage für die Rechtsstellung der Agenturen geschaffen, indem er auf das Akkreditierungsstiftungsgesetz verweist und die Beleihung der darüber akkreditierten Agenturen normiert. Das allein genügt den Anforderungen des Art. 5 Abs. 3 Satz 1 GG jedoch ebenfalls nicht. Nach § 1 Abs. 2 und § 9 VwVfG NRW gelten für die Agenturen als Beliehene nur die allgemeinen Vorgaben des Verwaltungsverfahrensrechts; hinreichend wissenschaftsadäquate Regelungen für die Akkreditierung wie zur Zusammensetzung der Gruppe zur Begutachtung, den Kriterien der Bewertung oder auch zur Verteilung von Beurteilungsspielräumen fehlen jedoch. 79

(3) Der Gesetzgeber hat die Normierung inhaltlicher und verfahrens- und organisationsbezogener Anforderungen an die Akkreditierung durch die vorgelegte Regelung somit faktisch aus der Hand gegeben, ohne die für die gewichtigen Eingriffe in Art. 5 Abs. 3 Satz 1 GG wesentlichen Entscheidungen selbst zu treffen. Vielmehr sind dem Akkreditierungsrat wesentliche Entscheidungen überlassen; dieser eröffnet wiederum den Agenturen sehr weitreichende Spielräume. Für beide gibt es weder in § 72 Abs. 2 Satz 6 HG NRW a.F. noch sonst hinreichende gesetzliche Vorgaben zu den Bewertungskriterien und den Verfahren zu ihrer Konkretisierung und zu Organisation und Verfahren der Akkreditierung selbst. 80

Insbesondere ist eine hinreichende Mitwirkung der Wissenschaft selbst an der Akkreditierung nicht gesichert. Nach § 7 Abs. 2 AkkStiftG gehören dem Akkreditierungsrat vier Mitglieder für die Hochschulen und zwei Studierende an, die von der Hochschulrektorenkonferenz benannt werden. Soweit Studierenden das Grundrecht der Ausbildungsfreiheit (Art. 12 Abs. 1 GG) sowie daneben auch das Grundrecht aus Art. 5 Abs. 3 GG zusteht (vgl. BVerfGE 55, 37 <67 f.>), können sie beteiligt werden. Doch ist weder gesichert, dass hier wie auch in den Agenturen tatsächlich die Wissenschaft - und nicht etwa die Hochschulleitungen - vertreten sind. 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. Durch die weitere Besetzung des Akkreditierungsrates aus den Ländern und aus der Berufspraxis, aus den für Dienst- und Tarifrecht zuständigen Landesministerien und aus den Agenturen (§ 7 Abs. 2 Satz 1 Nr. 2, 3, 6 AkkStiftG) sind nur Interessen außerhalb der Wissenschaft vertreten. Das Akkreditierungsstiftungsgesetz schafft so kein Gesamtgefüge, das der Wissenschaftsfreiheit hinreichend Rechnung trägt. 81

Zwar kann der Gesetzgeber Details im Respekt vor der Wissenschaftsfreiheit nicht selbst vorgeben. Doch lassen sich die Ziele der Akkreditierung und die Anforderungen an das Verfahren abstecken, die wissenschaftsadäquate Zusammensetzung der Akteure regeln und Verfahren zur Aufstellung und Revision der Bewertungskriterien vorgeben. Das schließt hinreichenden Spielraum für die fachkollegiale Bewertung und Sachkunde in den Gremien nicht etwa aus, sondern sichert diesen gerade. 82

**III.**

Da die vorgelegte Norm schon den Anforderungen des Art. 5 Abs. 3 Satz 1 GG in Verbindung mit dem Demokratieprinzip und dem Rechtsstaatsprinzip nicht genügt, bedarf es keiner Entscheidung, ob weitere Grundrechte der Fachhochschule verletzt sind. 83

**D.**

**I.**

Eine im Verfahren nach Art. 100 GG vorgelegte Vorschrift, die sich als mit dem Grundgesetz nicht vereinbar erweist, ist grundsätzlich nach § 82 Abs. 1 in Verbindung mit § 78 Satz 1 BVerfGG für nichtig zu erklären. Allerdings kann die Entscheidung nach § 31 Abs. 2 Satz 2 und 3 BVerfGG auch darauf beschränkt werden, eine verfassungswidrige Norm nur für mit der Verfassung unvereinbar zu erklären (vgl. BVerfGE 109, 190 <235>). Dies kann zugleich mit der Anordnung einer befristeten Fortgeltung der verfassungswidrigen Regelung verbunden werden, wenn die sofortige Ungültigkeit der zu beanstandenden Norm dem Schutz überragender Güter des Gemeinwohls die Grundlage entziehen würde (vgl. BVerfGE 132, 134 <173 f.>) oder ein rechtliches Vakuum zu befürchten wäre (vgl. BVerfGE 128, 326 <404 f.>), und eine Abwägung mit den betroffenen Grundrechten ergibt, dass der Eingriff für eine Übergangszeit hinzunehmen ist (vgl. BVerfGE 33, 1 <13>; 33, 303 <347 f.>; 40, 276 <283>; 41, 251 <266 ff.>; 51, 268 <290 ff.>; 109, 190 <235 f.>). 84

**II.**

§ 72 Abs. 2 Satz 6 HG NRW a.F. erweist sich danach als unvereinbar mit den Anforderungen des Art. 5 Abs. 3 Satz 1 GG in Verbindung mit dem Demokratieprinzip und dem Rechtsstaatsprinzip. Die Nichtigkeit der vorgelegten Norm hätte zur Folge, dass die staatliche Anerkennung privater Hochschulen oder deren Versagung mangels erfolgreicher Akkreditierung von Studiengängen zumindest bis zur Neuregelung 2014 ohne hinreichende Rechtsgrundlage erfolgt wäre. Die Nichtigkeit könnte sich auch auf die Befugnis des Ministeriums auswirken, die Anerkennung einer Hochschule gemäß § 72 Abs. 3 Satz 2 und 3 HG NRW a.F. aufzuheben. Die Unvereinbarkeitserklärung verhindert die daraus entstehenden erheblichen Unsicherheiten für die betroffenen Hochschulen und insbesondere aber auch für deren Studierende. 85

**III.**

Die für die Unvereinbarkeit des § 72 Abs. 2 Satz 6 HG NRW a.F. maßgeblichen Erwägungen gelten auch für § 7 Abs. 1 Satz 1 HG NRW a.F., weil er für die staatlichen Hochschulen ebenfalls lediglich vorgibt, dass Studiengänge „nach den geltenden Regelungen“ zu akkreditieren und zu reakkreditieren sind. Die Unvereinbarkeit erfasst auch § 7 Abs. 1 Satz 2 HG NRW a.F., da ohne hinreichende Rechtsgrundlage für die Akkreditierung auch der diesbezügliche Vorbehalt vor Aufnahme des Studienbetriebs den verfassungsrechtlichen Anforderungen nicht genügt. Die Unvereinbarkeitserklärung ist deshalb aus Gründen der Rechtsklarheit hierauf zu erstrecken (§ 78 Satz 2 in Verbindung mit § 82 Abs. 1 BVerfGG; vgl. BVerfGE 94, 241 <265>; 104, 126 <150>; 132, 179 <192 Rn. 41>). 86

**IV.**

Im Interesse der Rechtsklarheit ist auch § 7 Abs. 1 Satz 1 und 2 HG NRW n.F. für unvereinbar mit dem Grundgesetz zu erklären, da auch diese Regelung die Anforderungen des Art. 5 Abs. 3 Satz 1 GG in Verbindung mit dem Demokratieprinzip und dem Rechtsstaatsprinzip verfehlt. § 7 Abs. 1 Satz 1 HG NRW n.F. bestimmt insoweit übereinstimmend mit der Vorgängervorschrift des § 7 Abs. 1 Satz 1 HG NRW a.F. lediglich, dass die Studiengänge „nach den geltenden Regelungen“ zu akkreditieren und zu reakkreditieren sind; nach § 73 Abs. 4 HG NRW n.F. ist sie nun auch für die Akkreditierung privater Hochschulen maßgeblich. 87

**V.**

Der Gesetzgeber muss eine Neuregelung vornehmen, die den verfassungsrechtlichen Anforderungen Rechnung trägt. Da auch länderübergreifende Abstimmungsprozesse anstehen, ist dafür ein ausreichender Zeitraum erforderlich. Allerdings ist nicht erkennbar, dass mit der 88

Akkreditierung von Studiengängen zugunsten der in Art. 12 Abs. 1 GG verankerten Ausbildungsfreiheit tatsächlich untragbare Beschränkungen der in Art. 5 Abs. 3 Satz 1 GG geschützten Freiheit in der Hochschullehre verbunden sind, die eine sofortige Unwirksamkeit zwingend erscheinen ließen. Daher ist die Fortgeltung der mit dem Grundgesetz unvereinbaren Normen der § 7 Abs. 1 Satz 1 und 2 und § 72 Abs. 2 Satz 6 HG NRW a.F. sowie dann der § 7 Abs. 1 Satz 1 und 2 und § 73 Abs. 4 HG NRW n.F. bis zu einer Neuregelung und längstens bis zum 31. Dezember 2017 anzuordnen.

| | | |
|---|---|---|
| Kirchhof | Eichberger | Schluckebier |
| Masing | Paulus | Baer |
| | Britz | |