

Verband der Privaten Hochschulen e.V. • Frankfurter Allee 73a • D-10247 Berlin

An das Hessische Ministerium für
Wissenschaft und Kunst
Rheinstraße 23-25

65185 Wiesbaden

Per Mail an:

Hochschulrechtsnovelle2021@HMWK.Hessen.de

Verband der Privaten Hochschulen e.V.

Postanschrift:

Postfach 35 04 09 – 10213 Berlin

Besuchsanschrift:

Frankfurter Allee 73a – 10247 Berlin

Internet: www.private-hochschulen.net

Prof. Dr. Peter Thuy

Vorstandsvorsitzender

E-Mail: vorstand@private-hochschulen.net

Prof. Dr. Nils Stieglitz

Sprecher der VPH-Landesgruppe Hessen/Rheinland-
Pfalz

Berlin, den 30.06.2021

**Anhörungsverfahren zum Entwurf eines „Gesetz zur Neuregelung und Änderung hochschulrechtlicher Vorschriften und zur Anpassung weiterer Rechtsvorschriften“ –
Ihre eMail vom 21.05.2021**

Sehr geehrte Damen und Herren,
sehr geehrte Frau Wolff,

mit Ihrer o.a. eMail haben Sie unserem Verband die Gelegenheit gegeben, zu den beabsichtigten Änderungen im Hochschulgesetz des Landes Hessen Stellung zu nehmen.

Hierfür bedanken wir uns ausdrücklich und nehmen die Gelegenheit in enger Abstimmung mit den Privaten Hochschulen im Land Hessen gerne wahr.

Nachfolgend stellen wir unsere Positionen zu den für die Privaten Hochschulen relevanten Punkten dar und bitten schon jetzt darum, dass diese Anmerkungen Einfluss auf das weitere Gesetzgebungsverfahren bekommen und die Privaten Hochschulen Ihres Bundeslandes sowie der Verband sich weiterhin am Gesetzgebungserfahren aktiv beteiligen können.

Hierfür bedanken wir uns schon jetzt!

Mit freundlichen Grüßen



Prof. Dr. Peter Thuy
VPH-Vorstandsvorsitzender

gez.

Prof. Dr. Nils Stieglitz
Sprecher der VPH-Landesgruppe
Hessen / Rheinland-Pfalz

**Anmerkungen des VPH zum Entwurf des
„Gesetz zur Neuregelung und Änderung hochschulrechtlicher Vorschriften
und zur Anpassung weiterer Rechtsvorschriften“
vom 09.04.2021**

1. § 3 Abs. 12

Aufgaben aller Hochschulen - Förderung von beruflicher Selbständigkeit und Unternehmensgründungen

Die Förderung von Selbständigkeit und Start Ups aus Hochschulen ist ein nicht mehr wegzudenkender Teil der Hochschullandschaft – insbesondere bei Privaten Hochschulen gehört es schon immer mit zum besonderen Profil, da hier durch die unternehmerische Führung der Hochschule eine systemimmanente Bereitschaft und ein Verständnis für diese Belange vorhanden ist. Insofern begrüßen wir grundsätzlich den neu hinzugefügten Absatz 12.

Jedoch birgt diese grundsätzlich unterstützenswerte Regelung wieder das immer vorhandene Risiko bei öffentlichen Institutionen, die sich in Richtung eines bereits privatwirtschaftlich bestens etablierten Bereiches bewegen, dass staatliche Mittel hier den Wettbewerb verfälschen könnten. So lobenswert die Förderung von Unternehmensgründungen ist – es ist dringend darauf zu achten, dass solche Gründungen im Umfeld staatlicher Hochschulen zu gleichen Marktkonditionen wie andere Start Ups – auch die von Privaten Hochschulen – gestaltet werden. Satz 2 dieses Absatzes, der z.B. die unentgeltliche Bereitstellung von Hochschul-Ressourcen vorsieht, ist insofern sehr kritisch zu sehen.

Nach alledem fordern wir, dass die Konditionen für die Förderung von Start Ups zu keinen Marktverzerrungen im Bereich der Unternehmensgründungen führen.

2. § 16

Mittel zur Verbesserung der Qualität der Studienbedingungen und der Lehre

§ 16 Abs. 1 Satz 1 sieht vor, dass den Hochschulen des Landes jährlich 100 Millionen Euro zweckgebunden zur Verbesserung der Qualität der Studienbedingungen und der Lehre zur Verfügung gestellt werden. Nach Satz 2 sollen diese Mittel ab dem Jahr 2023 jährlich um die im Hessischen Hochschulpakt 2021-2025 vom 11. März 2020 vereinbarte Rate steigen.

Es ist unbestritten, dass Private Hochschulen – ebenso wie die staatlichen – einen wichtigen Beitrag in der Bildungslandschaft des Landes Hessen darstellen. Verbesserungen für die Studierenden sind auch bei einer schon guten Ausstattung und überdurchschnittlichen Lehre immer realisierbar. Das Land Hessen hat sich dankenswerter Weise dafür eingesetzt, die privaten Hochschulen auch beim neuen Hochschulpakt zu

berücksichtigen. Hier kann es eigenständig auch im Sinne der privaten Hochschulen entscheiden.

Somit regen wir dringend an, eine Teilhabe auch der nichtstaatlichen Hochschulen zu gleichen Bedingungen zu gewährleisten.

3. § 18 Abs. 1

Definition des „digitalen Studiums“ und Begriff des Lernortes

§ 18 Abs. 1 enthält in Satz 3 bereits bisher eine Definition des dualen Studiums und führt hierzu den Begriff des „Lernortes“ ein. Neu hinzu kommt nunmehr in Satz 4 – ohne dass damit an den Begriff des „Lernortes“ im vorherigen Satz angeknüpft würde – eine Definition für ein bestimmtes *Lernformat*, nämlich des „digitalen Studiums“.

Wir begrüßen die Einfügung dieser Definition, da damit der tatsächlichen Bedeutung dieses Lernformats Rechnung getragen wird. Eine vergleichbare Bedeutung kommt jedoch auch dem *Lernformat Fernstudium* zu, das in § 18 Abs. 1 bislang nicht genannt wird. Zudem stellt sich angesichts des Nebeneinanders unterschiedlicher Kategorien (Lernort, Lernformat) die Frage, wie das Fernstudium in diese Systematik einzuordnen ist und ob auch das Fernstudium als duales Studium erfolgen kann.

Vor diesem Hintergrund schlagen wir vor, § 18 Abs. 1 zur Klarstellung wie folgt zu ergänzen: Nach Satz 3 (Definition des dualen Studiums) wird folgender Satz eingefügt: „Dabei gilt ein Fernstudium als Teil des Lernortes Hochschule.“ Nach der Definition des digitalen Studiums in Satz 4 wird folgender Satz eingefügt: „Ein duales Studium kann auch überwiegend Fernstudienanteile enthalten.“

4. § 19 Abs. 1

Formelles und informelles Teilzeitstudium

Die Vorschrift führt hinsichtlich der Formen des Teilzeitstudiums eine Differenzierung zwischen informellem und formellem Teilzeitstudium ein:

- Bei einem informellen Teilzeitstudium sind die Studierenden als Vollzeitstudierende eingeschrieben; das Studium erfolgt jedoch mit reduziertem zeitlichen Einsatz, was faktisch zu einer längeren Studienzeit führt; das informelle Teilzeitstudium ist in Abs. 1 S. 1 und Abs. 2 geregelt.
- Bei einem formellen Teilzeitstudium sind die Studierenden von vornherein als Teilzeitstudierende für spezielle, als Teilzeitstudiengänge eingerichtete Studienangebote eingeschrieben; dies betrifft Abs. 1 S. 2 und Abs. 3.

Der Entwurf sieht für beide Formen keine Pflicht zur Einrichtung vor, sondern lediglich eine *Soll-Regelung*. Dies bedeutet entsprechend dem allgemeinen öffentlich-rechtlichen Sprachgebrauch, dass zwar im Grundsatz eine Rechtspflicht zur Einrichtung entsprechender Studiengänge besteht, hiervon jedoch in begründeten Ausnahmefällen abgesehen werden kann.

Diese Soll-Regelung ist unseres Erachtens problematisch, da das Gesetz völlig offenlässt, unter welchen Voraussetzungen von der Einrichtung entsprechender Studiengänge abgesehen werden kann. Ferner ist unklar, wie sich die Soll-Regelung in Abs. 1 Satz 2 zu der durch den Zusatz „soweit möglich“ gesteigerten Soll-Regelung in Abs. 1 Satz 1 verhält und was genau dieser Zusatz verlangt.

Unabhängig von diesen Unklarheiten hinsichtlich der Reichweite der Soll-Regelung halten wir § 19 Abs. 1 Satz 2 noch aus einem weiteren Grund für bedenklich. Da von dieser Bestimmung sämtliche Studiengänge – und somit auch Studiengänge der hochschulischen Weiterbildung – umfasst sind, gilt die Verpflichtung zur Einrichtung eines formellen Teilzeitstudiums auch für Angebote der hochschulischen Weiterbildung durch die staatlichen Hochschulen. Da die Weiterbildung an Hochschulen ein wichtiger Bereich der Bildung ist, der schon seit Langem sehr erfolgreich von privaten Hochschulen angeboten wird (siehe dazu im einzelnen nachfolgend Ziff. 7 zur Weiterbildung), ist zu erwarten, dass die Einrichtung formeller Teilzeitstudiengänge im Bereich der hochschulischen Weiterbildung durch staatliche Hochschulen die durch § 16 und § 20 Abs. 5 Satz 3 ermöglichten Wettbewerbsverzerrungen zulasten der privaten Hochschulen (siehe hierzu unsere diesbezüglichen Stellungnahmen unter Ziff. 3 und Ziff. 7) nochmals verstärken wird. Diese Auswirkungen könnten vermieden werden, wenn die Soll-Regelung in Abs. 1 Satz 2 zu einer „Kann“-Bestimmung abgeschwächt würde.

Vor diesem Hintergrund regen wir an, § 19 Abs. 1 wie folgt zu ändern: Zur Vermeidung von Wettbewerbsverzerrungen zulasten der privaten Hochschulen ist das Wort „sollen“ in Absatz 1 Satz 2 durch das Wort „können“ zu ersetzen. Ferner ist durch Anfügung eines neuen Satz 4 klarzustellen, dass die Sätze 1 und 2 auch für Fernstudiengänge gelten.

5. § 20 Abs. 5 S. 3 Weiterbildung

Weiterbildung an Hochschulen ist ein wichtiger Bereich der Bildung, der schon seit Langem sehr erfolgreich von Privaten Hochschulen angeboten wird. Diese Form der akademischen Angebote hat sich auch zu einem nicht zu unterschätzenden Wirtschaftsfaktor entwickelt, in dem die Marktteilnehmer in einem Wettbewerb zueinander stehen und der aus Wettbewerbsgründen dem Gebot der Kostendeckung zu unterliegen hat.

Die HRK führte in ihrem Papier „Die wissenschaftliche Weiterbildung an den Hochschulen - Entschließung des 170. Plenums vom 12. Juli 1993“ unter A III bereits damals dazu aus¹:

¹ <https://www.hrk.de/positionen/beschluss/detail/die-wissenschaftliche-weiterbildung-an-den-hochschulen/> abgerufen am 11.01.2021

„In vielen vergleichbaren Industriestaaten hat die Hochschulweiterbildung einen höheren Stellenwert erlangt. Dabei ist jedoch zu beachten, daß in Deutschland außerhalb der Hochschulen ein gut entwickelter Weiterbildungssektor existiert, der in anderen Ländern im Hochschulbereich angesiedelt ist (z.B. die Community Colleges in den USA). Die internationalen Erfahrungen belegen auch, daß eine gesetzliche Festlegung von Weiterbildungsaufgaben der Hochschulen ins Leere läuft, wenn entsprechende Anreize und Rahmenbedingungen fehlen.“

Der private Bildungssektor, in dem Weiterbildungsmaßnahmen verortet sind, ist von einem Wettbewerbsgedanken geprägt, dessen Grundlage gleiche Wettbewerbsbedingungen sind. Tritt ein Akteur in diesen Markt ein, so hat er unter diesen Bedingungen am Markt teilzunehmen und sich zu bewähren.

Dieser Wettbewerb wird maßgeblich durch die Art und Qualität der angebotenen Leistungen; aber auch durch die dafür verlangten Preise bzw. Entgelte bestimmt. Der neu einzufügende Satz 3 verstößt jedoch gegen dieses Gleichgewicht, da hier auch das Anbieten einer Weiterbildungsmaßnahme unter den Selbstkosten bis hin zum völlig kostenlosen (für den Nachfrager) Angebot ermöglicht wird. In der Begründung hierfür wird ausgeführt, dass die Gebührenregelung Ausnahmen vom Prinzip der Kostendeckung insbesondere im Interesse des gesellschaftlichen Bedarfs an akademischer Weiterbildung für bestimmte Berufsgruppen und Tätigkeitsfelder oder der Erprobung der Marktgängigkeit von Weiterbildungsangeboten vorsehe.

Durch diese Öffnungsklausel kann jedes Interesse unter die Kostenfreiheit subsumiert werden. Insbesondere die „Erprobung der Marktgängigkeit“ eines Weiterbildungsangebotes kann hier kein Grund für ein Verzicht auf kostendeckende Entgelte sein, da die Kosten ein wesentlicher Gradmesser einer späteren Marktgängigkeit sind.

Da öffentliche Hochschulen sich dann in einem bereits bestehenden Markt bewegen, agieren sie wirtschaftlich. Ordnungspolitisch ist eine wirtschaftliche Betätigung des Staates gegebenenfalls dann gerechtfertigt, wenn der Wettbewerb auf einem bestimmten Markt versagt. Wettbewerbsversagen ist durch eine erhebliche Funktionsstörung des Wettbewerbsprozesses gekennzeichnet, sodass dieser nicht zu einer effizienzorientierten Unternehmensselektion und einer Verbesserung der Marktergebnisse führt². Diese Voraussetzung für eine privilegierte hoheitliche Marktteilnahme ist jedoch im vorliegenden Fall nicht zu erkennen, wie sich schon alleine aus oben zitierter KMK-Aussage ableiten lässt.

² S.a. https://bdi.eu/media/presse/publikationen/gesellschaft-verantwortung-und-verbraucher/DSI-Sonderinfo_Staat_vor_Privat_Risiken_kommunaler_Wirtschaftstaetigkeit.pdf, abgerufen am 11.01.2020

Gegenüber den Marktteilnehmern bleibt nun der Tatbestand der wirtschaftlichen Konkurrenz bestehen, die ihre Angebote nunmehr unter Einstandspreis, also nicht kostendeckend, anbieten kann. Dies stellt für die privaten Hochschulen mit ihren frei finanzierten Weiterbildungsangeboten eine nicht hinnehmbare Subventionierung dieser staatlichen Weiterbildungsangebote dar, die in Verbindung mit der auf staatliche Hochschulen beschränkten zusätzlichen finanziellen Förderung gemäß § 16 und der Verpflichtung zur Einrichtung gesonderter Teilzeitstudiengänge in § 19 Abs. 1 Satz 2 (siehe hierzu auch unsere vorstehenden Stellungnahmen zu diesen Punkten) zu einer erheblichen Wettbewerbsverzerrung zulasten der privaten Hochschulen führen wird.

Im Übrigen halten wir die durch Satz 3 eröffneten Möglichkeiten eines Verzichts bzw. einer Gebührenermäßigung auch im Hinblick auf die Anforderungen des für die staatlichen Hochschulen geltenden haushaltsrechtlichen Grundsatzes der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit für problematisch. Bieten staatliche Hochschulen Weiterbildungsangebote unterhalb kostendeckender Gebühren oder Entgelte an, muss notwendigerweise der Steuerzahler für die Differenz aufkommen.

Nach alledem sind wir der Auffassung, dass durch die Hinzufügung des Satzes 3 mit dem Inhalt, dass die Weiterbildungsangebote durch eine Ermessensentscheidung unter den Selbstkosten oder gar unentgeltlich angeboten werden können, eine Privilegierung staatlicher Hochschulen in diesem Bildungssegment bedeutet und dadurch eine nicht hinnehmbare Wettbewerbsverzerrung hervorgerufen wird.

Somit fordern wir, auf die Hinzufügung des Satzes 3 zu verzichten.

6. § 60 Abs. (2) S. 3 Hochschulzugang – Ausländische Hochschulzugangsberechtigung

Die Frage der Zuständigkeit der Prüfung ausländischer Hochschulzugangsberechtigungen ist seit einiger Zeit Gegenstand des Gedankenaustausches zwischen dem VPH und dem Ministerium. Schon im Dezember 2019 wurde auf einem Treffen seitens des Ministeriums die Prüfung – auch nach Auswertung des Modellversuches – in Aussicht gestellt, dass Private Hochschulen, so wie in fast allen anderen Bundesländern auch, wie staatliche Hochschulen die Prüfung der Zeugnisse in eigener Verantwortung vornehmen können.

Die bisherige Regelung, dass staatliche hessische Hochschulen dies auf Basis der „Verwaltungsvorschrift zum Hochschulzugang mit ausländischen Bildungsnachweisen“ vom 23. März 2016 in Eigenregie vornehmen können, fällt durch das Streichen des Verweises auf diese Verwaltungsvorschrift weg; es bleibt lediglich die Möglichkeit in § 60 Abs. (2) S. 3 2. Halbsatz, dass das Ministerium die Entscheidung über die Gleichwertigkeit auf die Hochschulen oder eine zentrale Anerkennungsstelle überträgt.

Wir begrüßen die grundsätzliche Möglichkeit, dass das Ministerium diese administrative Aufgabe auf die Hochschulen übertragen kann.

Nach alledem regen wir dringendst an, dass die bisherige Differenzierung in der Verwaltungsvorschrift - die ohnehin zum Jahresende ausläuft - nach der Trägerschaft der Hochschule nicht mehr beibehalten wird und den Privaten Hochschulen ebenfalls die Zuständigkeit für die Anerkennungsprüfung ausländischer Hochschulzugangsberechtigungen übertragen wird, um hier eine sachlich ungegerechtfertigte und in Hessen einzigartige Ungleichbehandlung mit staatlichen Hochschulen zu beseitigen.

**7. § 70 Abs. (6)
Verweis der Anwendung von Regelungen**

§ 70 Abs. (6) enthält den ausdrücklichen Hinweis, dass Abs. (4) S. 1 des § 70 ebenfalls für nichtstaatliche Hochschulen gelten soll. In dieser Norm ist eine Befristungsphase geregelt. Bereits frühere Gespräche mit dem Ministerium haben zum Inhalt gehabt, dass der Satz 2 des Abs. (4) ebenfalls für nichtstaatliche Hochschulen gelten soll; dies jedoch durch ein Redaktionsversehen nicht in den Abs. (6) aufgenommen wurde.

Wir bitten, dieses Redaktionsversehen zu heilen und den Satz 2 des Abs. (4) in den Verweis des Abs. (6) mit aufzunehmen.

8. Vorbemerkung zu den §§ 99 ff: Grundsätzliche Ausführungen zu den besonderen Rahmenbedingungen bei Privaten Hochschulen

In den Bereichen, die nachfolgend unter den Nummern ab Nr. 8 thematisiert werden, greift der Entwurf des Hochschulgesetzes z.T. weitreichend in die interne Governance der Privaten Hochschulen ein und lässt dabei die zwischenzeitlich erfolgten Erkenntnisse in Rechtsprechung, Literatur und auch in der ministerialen Praxis (z.B. im Land Nordrhein-Westfalen) weitestgehend außer Acht.

Aus diesem Grund erlauben wir uns zu den nachfolgenden Punkten einige wesentliche Vorbemerkungen zur Leitungsstruktur an Privaten Hochschulen.

Wir weisen vorab auf die grundsätzlichen Unterschiede zwischen Hochschulen in der Trägerschaft des Landes und Privaten Hochschulen hin:

Für die Hochschulen in der Trägerschaft des Landes hat der Staat die Organisationshoheit, sie sind Teil der mittelbaren Staatsverwaltung, werden aus Steuermitteln finanziert, durch den Staat getragen und garantiert. Ihre Organisation und Führung folgt den Gesetzmäßigkeiten der Staatsverwaltung. Sie sind i.d.R. nicht insolvenzfähig, unterliegen dem öffentlichen Dienstrecht und ihre Organe haben keinerlei zivilrechtliche Haftung.

Demgegenüber stehen die Privaten Hochschulen im Privateigentum, sind in privaten Rechtsformen verfasst, unterliegen hinsichtlich der Rechtsbeziehungen zu ihren Mitarbeitern ausschließlich dem privatrechtlichen Arbeitsrecht sowie gesellschaftsrechtlichen Normen, werden privat finanziert und sind insolvenzfähig. Daraus ergeben sich bei der Gestaltung ihrer Leitungs- und Aufsichtsstrukturen, ihrer inneren Organisation und ihrer Wirtschaftsführung andere Anforderungen als an Hochschulen in Trägerschaft des Landes. Sie stehen im Spannungsfeld von Zivilrecht und öffentlichem Hochschulrecht, denen sie jeweils zu entsprechen haben. Daraus erwachsende Konflikte müssen im Licht der den Privaten Hochschulen und ihren Trägern zustehenden Grundrechte gelöst werden.

Anders als Hochschulen in Trägerschaft des Landes genießen Private Hochschulen und ihre Träger als juristische Personen des Privatrechts den Schutz unterschiedlicher Grundrechte gegen staatliche Eingriffe (Abwehrrechte). Zu nennen sind besonders die sich aus Art. 2 ergebende wirtschaftliche Dispositionsfreiheit (vgl. Sachs, Grundgesetz Kommentar Art.2 Rd.54), die sich aus Art.12 GG ergebende Berufsfreiheit und das sich aus Art.14 GG ergebende Recht am eingerichteten und ausgeübten Gewerbebetrieb des Hochschulunternehmers.

Hinzu kommt gemäß Art 5 Abs.3 GG der Schutz der institutionellen Wissenschaftsfreiheit der Privaten Hochschule, die ihr neben der individuellen Wissenschaftsfreiheit der Hochschullehrer zusteht. Die institutionelle Wissenschaftsfreiheit ist in erster Linie ein staatsgerichtetes Abwehrrecht (vgl. Sachs aaO. Art.5 Rdn. 217) und schützt vor allem die Organisations- und Satzungsautonomie der Privaten Hochschulen vor Eingriffen

des Staates. Diesem Grundrechtsschutz müssen auch die Aufsichtsbehörden bei der staatlichen Anerkennung und die Akkreditierungsinstitutionen bei der Akkreditierung Rechnung tragen.³

Prof. Dr. Würtenberger (Universität Freiburg) hat dies im Zusammenhang mit den verfassungsmäßigen Rahmensetzungen für die Qualitätssicherung der privaten Hochschulen bekräftigt⁴. Insbesondere ging er der Frage nach, in welchem Umfang zuständige Wissenschaftsministerien (bzw. unterstützend der Wissenschaftsrat) die Leitungsstruktur einer privaten Hochschule auf ihre Prüfagenda setzen dürfen. Im Ergebnis spricht er sich dafür aus, dass Private Hochschulen privat(hochschul)rechtlich mehr Freiheit bei der Organisation von Leitungsstrukturen in Anspruch nehmen können.

Dem entgegenstehende hochschulgesetzliche Regelungen (er nannte als Beispiel § 72 Abs. (2) Ziff. 8 des damaligen LHG NRW) erscheinen Würtenberger „verfassungsrechtlich nicht haltbar“.

Dabei benötigen Private Hochschulen, die im Wettbewerb um Studierende, Professoren und Investoren aufgrund der Steuerfinanzierung der Hochschulen in Trägerschaft des Landes und der Sozialversicherungspflicht ihrer Hochschullehrer ohnehin wirtschaftlich benachteiligt sind, einen weiten Gestaltungsspielraum bei der Führung und Organisation der Hochschule, um ihren Bestand markadäquat und wirtschaftlich nachhaltig zu sichern. Staatseingriffe hingegen, die unter den Aspekten der Herstellung der Gleichförmigkeit mit der Organisation von Staatshochschulen ergriffen werden und zu wettbewerbsverzerrenden administrativen Hemmnissen für die unternehmerische Führung der Hochschule führen, sind aus unserer Sicht nicht mit Art. 5 Abs.3 GG vereinbar.

In diesem Zusammenhang möchten wir auch auf die gesetzliche Haftung der verantwortlichen Personen der Hochschulträgergesellschaften Privater Hochschulen hinweisen: **Es darf nicht dazu kommen, dass diese in der Haftung stehenden Personen gezwungen werden, Entscheidungen Dritter umzusetzen, für die sie anschließend das Haftungsrisiko tragen müssen.** Genau diese Gefahr bestünde jedoch im Falle einer vorgegebenen Gleichförmigkeit oder Analogie mit der Organisation staatlicher Hochschulen.

Akademische Selbstverwaltung und unternehmerische Verantwortung der Träger einer Privaten Hochschule müssen so in Balance gehalten werden, dass der Bestand der Privaten Hochschulen nachhaltig gesichert und damit erst die wirtschaftliche Grundlage

³ Hierzu auch Zechlin, R.: „Wissenschaftsfreiheit und Organisation – Die Hochschullehrermehrheit im Grundrechtsverständnis der autonomen Universität“, in: Ordnung der Wissenschaft 2017, S. 161ff.

⁴ Würtenberger in: Ordnung der Wissenschaft 1 – 2019 -, S. 15 – 26

für die akademische Freiheit ihrer Hochschullehrer und Hochschullehrerinnen geschaffen und aufrecht erhalten werden.⁵

**9. § 99 Abs. (2)
Staatliche Anerkennung - Betreiber der Hochschule**

§ 99 Abs. 2 fügt neben der Definition des Trägers einer nichtstaatlichen Hochschule auch eine Definition des vom Träger verschiedenen Betreibers einer nichtstaatlichen Hochschule ein. Betreiber einer nichtstaatlichen Hochschule sind danach „die natürlichen und juristischen Personen, die ihren Träger wirtschaftlich oder gesellschaftsrechtlich maßgeblich prägen“.

Diese Definition des Betreibers ist unseres Erachtens nicht nur unklar, sondern in der Sache auch völlig überflüssig.

Die Frage, wer Betreiber einer Hochschule ist, sollte eindeutig beantwortet werden können. Dies ist mit dem Hinweis auf „die den Träger einer Hochschule maßgeblich prägenden natürlichen oder juristischen Personen“ nicht gegeben. Maßgeblich prägend können zum einen Gesellschafter, aber auch Geschäftsführungsmitglieder oder ein Aufsichtsrat sein. Die Begriffsdefinition des Betreibers ist damit nicht hinreichend bestimmt.

Die Definition ist jedoch auch in der Sache überflüssig, da der Betreiber neben dem in Satz 1 definierten Träger keiner eigenständigen Begriffsdefinition bedarf. Die diesbezüglichen rechtlichen Pflichten aus dem HHG treffen bereits nach der geltenden Fassung den Träger. Dies reicht aus, um die Wissenschaftsfreiheit zu gewährleisten. Ein darüber hinausgehender Durchgriff auf den Betreiber ist weder erforderlich noch angesichts der Grundrechte, auf die sich ein privater Betreiber berufen kann, gerechtfertigt. Die Begriffsdefinition des Betreibers sollte deshalb ganz gestrichen werden.

Wir regen dringendst an, die Definition des Betreibers in § 99 Abs. 2 und sämtliche Verweise auf den Betreiber in den nachfolgenden Absätzen, in denen Pflichten auch für den Betreiber begründet werden, zu streichen.

⁵ Siehe hierzu insbesondere Wissenschaftsrat, „Private und kirchliche Hochschulen aus Sicht der Institutionellen Akkreditierung, 2012, Seite 68.

**10. § 99 Abs. 3 Nr. 1c und § 99 Abs. 6 Satz 3
Möglichkeit der Akkreditierung von Studiengängen im Rahmen der Systemakkreditierung**

§ 99 Abs. 3 Nr. 1c macht die Anerkennung einer privaten Hochschule u.a. davon abhängig, dass „entsprechend § 14 Abs. 2 akkreditierte Bachelor- und Masterstudiengänge angeboten werden“. In dieselbe Richtung weist § 99 Abs. 6 Satz 3, wonach die Studiengänge und die verliehenen Grade „der Akkreditierung entsprechend § 14 Abs. 2“ bedürfen. In diesem Zusammenhang gehen wir davon aus, dass die Formulierung „akkreditierte Bachelor- und Masterstudiengänge“ sowohl Akkreditierungen im Rahmen der Programm- als auch Systemakkreditierung umfasst.

Trifft es Insofern zu, dass die im Rahmen einer Systemakkreditierung akkreditierten Studiengänge ebenfalls unter die Entsprechung des § 14 Abs. 2 fallen?

**11. § 99 Abs. (3) Nr. 2a
Staatliche Anerkennung – Interessenausgleich Betreiber/ Träger und Hochschule**

Schutzgut dieser Norm ist lt. Nr. 2 die Sicherung der Wissenschaftsfreiheit im Verhältnis zum Träger und Betreiber der Privaten Hochschule, da der Gesetzgeber davon ausgeht, dass auch nichtstaatliche Hochschulen die Wissenschaftsfreiheit ihrer Beschäftigten zu achten haben.

Die Wissenschaftsfreiheit jedoch ist ein Abwehrrecht gegenüber staatlichen Eingriffen und die Betreiber der Hochschule sind selbst Grundrechtsträger. Im Entwurf wird die Privathochschulfreiheit des Trägers der Hochschule sowie dessen Gewerbefreiheit nicht berücksichtigt. Dies hat zur Folge, dass es hier durch das Spannungsverhältnis zwischen „Privat“ und „Öffentlich“ zu rechtlichen Verwerfungen kommen kann. Das Dienstverhältnis zwischen den Professorinnen und Professoren Privater Hochschulen und ihrem Träger ist rein privatrechtlicher Natur. In diesem privatrechtlichen Status der Gleichordnung herrscht Vertragsfreiheit.

Dagegen wird in anderen Bundesländern bereits die Auffassung vertreten, dass die einschlägige Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichtes zur wissenschaftsadäquaten Regelung von Organisationen und Leitungsstrukturen staatlicher Hochschulen nicht auf die hochschulgesetzliche Regelung von Organisationen und Leitungsebenen Privater Hochschulen übertragbar sei. (so z.B. die Begründung zur Novellierung des § 72 Abs. 2 S. 1 Nr. 8 HG NRW).

Auf Grund der zuvor dargelegten Nichtübertragbarkeit der bei staatlichen Hochschulen geltenden Grundsätze regen wir dringend an, diesen Passus nicht in das finale Gesetz zu übernehmen; äußerst hilfsweise eine ausdrückliche Klarstellung der Zuordnung der Aufgaben in Forschung und Lehre vorzunehmen.

12. § 99 Abs. (3) Nr. 2b:

**Staatliche Anerkennung – Trennung Akademischer Kernbereich / Betreiber
sowie Nr. 2g
Ausschluss des Betreibers bei Beratungen und Beschlüssen**

Wie bereits zuvor zu der Frage der Wissenschaftsfreiheit dargelegt, stellen Private Hochschulen ein besonderes Konstrukt im Spannungsverhältnis zwischen dem Öffentlichen Recht und dem Privatrecht dar.

Private Hochschulen benötigen einen weiten Gestaltungsspielraum bei der Führung und Organisation der Hochschule, um ihren Bestand marktadäquat und wirtschaftlich nachhaltig zu sichern. Staatliche Regulierungen, die unter den Aspekten der Herstellung der Gleichförmigkeit mit der Organisation von Staatshochschulen ergriffen werden, sind nach unserer Auffassung nicht haltbar.

In diesem Zusammenhang möchten wir auch nochmals auf die gesetzliche Haftung der verantwortlichen Personen der Hochschulträgersgesellschaften Privater Hochschulen hinweisen: Wer Entscheidungen trifft, muss für diese auch einstehen. Somit ist es aus unserer Sicht nicht denkbar, dass eine Trennung zwischen den Entscheidern und den Haftenden gezogen wird.

Durch die Wandlung in der Rechtsprechung und durch dynamische Veränderungen in anderen Bundesländern findet aktuell ein Prozess der Anpassung und Justierung statt. Insbesondere die in dieser Norm erfasste Thematik ist diesem Wandel unterworfen.

Das zuvor Gesagte ist auch sinngemäß auf die beabsichtigte Regelung der Nr. 2g zu übertragen. Hier besteht die Gefahr, dass auch Angelegenheiten im akademischen Kernbereich finanzielle und rechtliche Auswirkungen haben können, für die das Leitungspersonal nach allgemeinen Rechtsnormen einzustehen hat. Sie hier von der Beratung und Beschlussfassung ausschließen zu wollen, wäre nicht hinnehmbar.

Auf Grund der besonderen Stellung und der Haftung der Hochschulleitung in Privaten Hochschulen sowie den dynamischen Änderungen in anderen Bundesländern fordern wir, dass die Hinzunahme dieser Regelungen ersatzlos gestrichen wird.

13. § 99 Abs. (3) Nr. 2e)

Staatliche Anerkennung - Verschiedene Beteiligte

Diese Regelung soll sicherstellen, dass in der akademischen Selbstverwaltung eine „angemessene Berücksichtigung der verschiedenen Beteiligten“ zu garantieren sei.

Hier vermissen wir eine Klarstellung, was unter „verschiedenen Beteiligten“ im Detail zu verstehen ist.

**14. § 99 Abs. (3) Nr. 3 a)
Angemessener Anteil**

Diese Regelung sieht vor, dass die Lehrangebote der Privaten Hochschulen „von einem dem Hochschultyp angemessenen Anteil von Hochschullehrerinnen und Hochschullehrern, (...) erbracht werden“

Wir sehen hier keine Veranlassung, warum von der bisherigen Formulierung, die vorsieht, dass das Lehrangebot überwiegend von hauptberufliche Lehrenden wahrgenommen wird, abgewichen wird.

Somit regen wir dringend an, für den § 99 Abs. (3) Nr. 3a) die folgenden Formulierung zu verwenden: „ihr Lehrangebot zum überwiegenden Anteile von hauptberuflich beschäftigten Hochschullehrern und nichtprofessoralem Lehrpersonal erbringt.“ und damit die Regelung im Wesentlichen unverändert bleibt.

15. § 99 Abs. (3) Nr. 4:

Nachweis von Vorkehrungen, mit denen sichergestellt wird, dass den aufgenommenen Studierenden eine Beendigung ihres Studiums ermöglicht werden kann.

Ein Wesensmerkmal Privater Hochschulen ist, dass das Wohl und der Studienerfolg der Studierenden im Fokus stehen. Ob es dazu noch einer expliziten gesetzlichen Sicherungsklausel bedarf, sei dahingestellt.

Allerdings erkennen wir an, dass die Einführung einer solchen Klausel sich nicht nur auf ein – im Insolvenzfall untaugliches – Bürgschaftsmodell stützt, sondern auch andere, wesentlich zielführendere Maßnahmen zulässt; insbesondere das vom VPH schon vor langer Zeit thematisierte Übernahmmodell mit anderen, vergleichbaren Hochschulen.

16. Vorbemerkung zu § 100

Das BVerfG hat in seiner Entscheidung zur Akkreditierung (Beschluss vom 17. Februar 2016 - 1 BvL 8/10) festgestellt, dass jede externe Maßnahme zur Qualitätssicherung von Hochschulen ein schwerwiegender Eingriff in die Wissenschaftsfreiheit ist und einer gesetzlichen Grundlage bedarf. Dies gilt nicht nur für die Programm- und Systemakkreditierung, sondern auch für die Institutionelle Akkreditierung Privater Hochschulen. Dies folgt daraus, dass die Bundesländer durch Gesetz (so z.B. Hessen und Thüringen) oder Verwaltungsübung (z.B. Baden-Württemberg) einen Akkreditierungsvorbehalt geschaffen hatten, der nach dem Beschluss des BVerfG schon als solcher in die Wissenschaftsfreiheit eingreift. Es fehlt auch nicht etwa deshalb an einem Eingriff, weil die Institutionelle Akkreditierung durch den Wissenschaftsrat in Form eines Gutachtens erfolgt. Entscheidend ist nach der Entscheidung des BVerfG, dass der Staat die Institutionelle Akkreditierung als Voraussetzung der staatlichen Anerkennung erzwingt. Diese ist kein nur freiwillig zu beantragendes staatliches Gütesiegel, sondern eine für den Betrieb der Einrichtung als Hochschule unerlässliche Voraussetzung. Der Zwang zur Institutionellen Akkreditierung der Hochschule beschränkt die Freiheit des Trägers und der Hochschule, selbst über Führung, Organisation, Programminhalte usw. zu bestimmen und ist deshalb ein schwerwiegender Eingriff in die Wissenschaftsfreiheit nach Art.5 Abs.3 GG, welcher auch die Hochschulfreiheit grundgesetzlich schützt.

Ebenso wie bei der System- und Programmakkreditierung müssen die Länder deshalb die wesentlichen Fragen der Institutionellen Akkreditierung Privater Hochschulen selbst regeln und können sie nicht ohne nähere gesetzliche Vorgaben Dritten, in diesem Falle dem Wissenschaftsrat, überlassen. Hierauf hat der VPH den Wissenschaftsrat und die Länder wiederholt hingewiesen.

Wir begrüßen es deshalb grundsätzlich, dass die Länder nunmehr nach Abschluss der Beratungen in der dafür eingesetzten Arbeitsgruppe eine gemeinsame gesetzliche Regelung für die Rahmenbedingungen der Institutionellen Akkreditierung gefunden haben, die sich für Hessen in dem neu eingefügten § 100 konkretisiert.

Jedoch sehen wir als Vertretung der Privaten Hochschulen – und nur diese betrifft die Regelung – hier noch Anpassungsbedarf, den wir nachfolgend erläutern werden.

**17. § 100 Abs. (1) S. 2
Anerkennungsverfahren und Akkreditierung**

Diese Regelung sieht vor, dass das Ministerium jederzeit eine Reakkreditierung verlangen kann, um den Fortbestand der Anerkennungsvoraussetzungen überprüfen zu können.

Weder im Gesetzesentwurf noch in der Begründung wird allerdings darauf eingegangen, welche Tatbestände vorliegen müssen, dass dieses Verfahren seitens des Ministeriums außerhalb der üblichen Re-Akkreditierungszeiträume eingeleitet wird, so dass die Privaten Hochschulen sich hier einer permanenten Unsicherheit ausgesetzt sehen. Das Erfordernis der Durchführung eines Reakkreditierungsverfahrens ist für die Hochschule mit einem hohen personellen und finanziellen Aufwand verbunden und bedarf einer sorgfältigen Planung.

Durch die vagen Formulierungen – weder Gründe noch Fristen für das Geltendmachen des Reakkreditierungserfordernisses außerhalb der bekannten Fristen sind genannt – sind wir hier der Auffassung, dass es an der konkreten Bestimmtheit der Regelung mangelt. Da es, wie bereits ausgeführt, für die Hochschule eine enorme Belastung mit sich führt, ein nicht geplantes Reakkreditierungsverfahren durchzuführen, sind hier wesentlich konkretere Vorgaben aufzuführen. Dies dient auch dem Ministerium, denn so wird der Anschein der Schaffung eines unbestimmten Maßregelungsinstrumentes bereits im Keim erstickt.

Ferner ist unklar, in welchem Verhältnis die hier erwähnte Reakkreditierung zur Prüfung des Fortbestandes der staatlichen Anerkennung stehen soll.

Hier fordern wir eine Konkretisierung der Einleitungstatbestände, der Klarstellung der Reakkreditierung oder nur Durchführung eines Reakkreditierungsverfahrens mit dem folgenden Wortlaut:

„Das Einholen einer gutachterlichen Stellungnahme außerhalb der im Rahmen der staatlichen Anerkennung festgelegten Zeitpunkte soll nur erfolgen, sofern substantielle Anhaltspunkte für eine Nichterfüllung der genannten Kriterien vorliegen. Die Hochschule ist vor Einleitung eines solchen Reakkreditierungsverfahrens anzuhören.“

Weiterhin sollte eine Vorlauffrist für ein Akkreditierungsverlangen von mindestens 18 Monaten gelten.

**18. § 100 Abs. (2) S. 2
Gutachterkommission**

Diese Regelung sieht vor, die durch den Wissenschaftsrat einzusetzende Gutachterkommission auch mindestens mit einem professoralen Mitglied einer nichtstaatlichen Hochschule zu besetzen ist.

Wir begrüßen diese Regelung ausdrücklich, regen jedoch an, dass der zu begutachtenden Hochschule ein Vetorecht bei der Besetzung eingeräumt wird.

**19. § 100 Abs. (2) S. 3
Gelegenheit zur Stellungnahme**

Der VPH sieht mit der Einräumung einer Stellungnahme zu der Akkreditierungsentscheidung des Wissenschaftsrates vor der Veröffentlichung eine langjährige Forderung des Verbandes realisiert.

Auch diese Regelung begrüßen wir ausdrücklich.

**20. § 100 Abs. (2) S. 4
interne Beschwerdestelle bei der Akkreditierungseinrichtung**

Wir begrüßen die Einrichtung einer Beschwerdestelle bei der ausgewählten Akkreditierungseinrichtung zur Klärung kontroverser Ansichten im Rahmen des Akkreditierungsverfahrens. Allerdings halten wir die Zusammenstellung der Besetzung für unter Umständen nicht ausgewogen.

Der VPH fordert zur Ausgewogenheit der Zusammensetzung, dass bei der Besetzung der internen Beschwerdestelle des Wissenschaftsrates von den drei Mitgliedern mindestens ein Mitglied – in Analogie zu § 100 Abs. (2) S. 2 – ein Mitglied einer Privaten Hochschule, das nicht der betroffenen Bildungseinrichtung angehören darf, ist.

**21. § 100 Abs. (2) S. 5
Entscheidungsgremium**

Analog zu unseren Ausführungen zu den Punkten 16 und 18 sind wir der Auffassung, dass auch diesem Gremium mindestens ein professorales Mitglieder einer nichtstaatlichen Hochschule angehören sollte.

Zur Ausgewogenheit der Zusammensetzung dieses Gremiums regen wir dringend an, mindestens ein professorales Mitglied einer Privaten Hochschule zwingend vorzusehen.

22. § 100 Abs. (2) S. 6
Kernpunkte der Veröffentlichung

Im Rahmen der Institutionellen Akkreditierung hat die Akkreditierungseinrichtung Einblick in alle wesentlichen Bereiche der Hochschule und auch des Trägers der Hochschule. Somit gelangen ihm Sachverhalte über Unternehmensdaten zur Kenntnis, die in der Regel in Unternehmen der Privatwirtschaft einer Geheimhaltung unterliegen; so z.B. in der Regel die Daten, die Rückschlüsse auf den wirtschaftlichen Status zulassen. Diese Informationen sind zwar für die Gesamtbeurteilung innerhalb des Akkreditierungsverfahrens relevant; in die zu veröffentlichenden Informationen sind sie jedoch keinesfalls aufzunehmen.

Hier regen wir eine deutliche Klarstellung über den Ausschluss bestimmter Daten – insbesondere wirtschaftlicher Natur – in der Veröffentlichung dringend an.

23. § 100 Abs. (3) S. 1
Inhalt des Gutachtens

Diese Regelung bestimmt den Prüfungsumfang der Akkreditierungseinrichtung im Rahmen der Institutionellen Akkreditierung über den Katalog des § 99 Abs. 3, 4 oder 5.

Grundsätzlich begrüßt der VPH diese Klarstellung, denn nach unserer Auffassung geht der vom Wissenschaftsrat im Leitfaden zur Institutionellen Akkreditierung festgelegte Prüfkatalog erheblich über das hinaus, was eine Private Hochschule zu erfüllen hat, um staatlich anerkannt zu werden. Im Rahmen der Institutionellen Akkreditierung mit Begutachtung, Auflagen und Empfehlungen greift der Wissenschaftsrat durch Orientierung an seinen eigenen Leitlinien in einem Umfang in die inneren Angelegenheiten der Privaten Hochschulen ein, der über das hinausgeht, was nach dem Landeshochschulgesetz zur staatlichen Anerkennung erforderlich ist. Die Institutionelle Akkreditierung kann also verfassungsrechtlich einwandfrei nur prüfen, ob die vom Land normierten Voraussetzungen für eine staatliche Anerkennung gegeben sind.

Somit ist es nun sachgerecht, dass der Gesetzgeber im Rahmen der Novellierung des Hochschulgesetzes den Prüfungsumfang der Institutionellen Akkreditierung an Hand der Anforderungen des Hochschulgesetzes, die die Privaten Hochschulen zu erfüllen haben, um staatlich anerkannt zu werden, konkret regelt.

Trotz dieser grundsätzlichen Zustimmung verweisen wir nochmals auf unsere sonstigen, z.T. kritischen, Ausführungen zum Inhalt des § 100.

24. § 100 Abs. (4) Gutachterliche Stellungnahme

In diesem Absatz wird klar geregelt, welchen Status das Gutachten über die Institutionelle Akkreditierung seitens der Akkreditierungseinrichtung für den Akt der staatlichen Anerkennung seitens des Landes Hessen hat. Das letztendlich entscheidende Ministerium kann Erkenntnisse aus dem Verfahren der Institutionellen Akkreditierung seitens des Wissenschaftsrates in seine autonome Entscheidung über die (Verlängerung) der staatlichen Anerkennung einer Privaten Hochschule einfließen lassen – ist letztendlich aber weder an das Ergebnis noch an Auflagen seitens des Wissenschaftsrates gebunden.

Wir begrüßen diese Klarstellung der deutlichen Trennung von Institutioneller Akkreditierung als Gütesiegel des Wissenschaftsrates und der staatlichen Anerkennung, die sich als eine Quelle der Entscheidungsfindung des Gutachtens des Wissenschaftsrates bedient. Dass der Gesetzgeber nun auch daraus folgert, dass die im Gutachten benannten Auflagen und Bedingungen nur rein empfehlenden und keinen zwingenden Charakter haben, ist folgerichtig.

Insofern begrüßen wir die nunmehr differenzierende Sichtweise der Trennung von Entscheidungen über die Institutionelle Akkreditierung durch die Akkreditierungseinrichtung und dem Verfahren der staatlichen Anerkennung einer Privaten Hochschule durch das Ministerium im § 100 Abs. (4) ausdrücklich.

Abschließende Anmerkungen

Nach diesen Ausführungen zu beabsichtigten Änderungen des Hochschulgesetzes des Landes Hessen möchten wir auch nochmals betonen, dass der VPH und die Privaten Hochschulen im Land Hessen das Bemühen der zuständigen Stellen im Ministerium, die Rahmenbedingungen der Hochschulen im Land zu verbessern und zukunftsfähiger zu machen, anerkennen.

Da die Organisationsform einer Hochschule in nichtstaatlicher Trägerschaft jedoch in vielen Facetten – und hier teilweise mit grundlegender Bedeutung für eine Private Hochschule – von denen staatlicher Hochschulen abweicht, bleiben immer Punkte, die wir anders bewerten müssen.

Und aus diesem Grunde möchten wir auch den konstruktiven Dialog mit Ihrem Hause - so wie durch solche Gelegenheiten zu Stellungnahmen zu Gesetzesvorhaben – im Weiteren fortsetzen und stehen für weitere Gespräche jederzeit zur Verfügung.