

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

Herrn Minister
Björn Thümler
Ministerium für Wissenschaft und Kultur
Leibnizufer 9

30169 Hannover

per Mail an: bjorn.thuemler@mwk.niedersachsen.de

Verband der Privaten Hochschulen e.V.
Frankfurter Allee 73a – 10247 Berlin

Internet: www.private-hochschulen.net

Prof. Dr. Peter Thuy
Vorstandsvorsitzender
Tel.: 030 364 284 671
E-Mail: vorstand@private-hochschulen.net

Berlin, den 17.12.2020

Anhörungsverfahren zum „Gesetz zur Stärkung der Hochschulautonomie“ – Ihr Schreiben vom 16.11.2020

Sehr geehrter Herr Minister Thümler

mit Ihrem o.a. Schreiben haben Sie unserem Verband die Gelegenheit gegeben, zu den beabsichtigten Änderungen im Hochschulgesetz des Landes Niedersachsen Stellung zu nehmen.

Hierfür bedanken wir uns ausdrücklich und nehmen die Gelegenheit in enger Abstimmung mit unseren Mitgliedshochschulen im Land Niedersachsen gerne wahr.

Insgesamt sehen wir eine Vielzahl von positiven Veränderungen, so z.B. die Klarstellung, dass die gutachterliche Stellungnahme der Akkreditierungseinrichtung nur eine Erkenntnisquelle für die Entscheidung über die staatliche Anerkennung seitens Ihres Hauses ist (§ 64a Abs. 4), dass eine Klarstellung des Prüfungsumfanges der Institutionellen Akkreditierung aufgenommen werden soll (§ 64a Abs. 3) oder auch die Möglichkeit, im Vorfeld des Abschlusses der gutachterlichen Stellungnahme allen Verfahrensbeteiligten die Möglichkeit einer Stellungnahme einzuräumen (§ 64a Abs. 2 S. 5) sowie, dass die Hochschulen schon bei der Beauftragung der Akkreditierungseinrichtung mit einbezogen werden (§ 64a Abs. 1 S. 2f).

Weiterhin begrüßen wir, dass eine langjährige Forderung des VPH in der Aufnahme, dass bei den Entscheidungen der Hochschulgremien im akademischen Kernbereich von Lehre und Forschung auch die wirtschaftlichen und strategischen Belange von Privaten Hochschulen zu berücksichtigen sind, eine Umsetzung gefunden hat. (§ 64 Abs. 3 S. 2 Nr. 2 Buchst. g).

Bei allen positiven Aspekten der Gesetzesnovellierung bleiben dennoch Punkte, die aus unserer Sicht dringend einer Änderung bedürfen.

Nachfolgend stellen wir unsere Positionen zu den für unsere Mitgliedshochschulen relevanten Punkten dar und bitten schon jetzt darum, dass diese Anmerkungen Einfluss auf das weitere Gesetzgebungsverfahren bekommen und unsere Privaten Hochschulen als Mitgliedshochschulen sowie der Verband sich weiterhin am weiteren Verfahren aktiv beteiligen kann.

Hierfür bedanken wir uns schon jetzt!

Mit freundlichen Grüßen



Prof. Dr. Peter Thuy
Vorstandsvorsitzender



Ulrich Freitag
Geschäftsführer

Anmerkungen des VPH zum Entwurf des „Gesetz zur Stärkung der Hochschulautonomie“

1. § 64 Abs. (3) S. 1 Nr. 2a:

Gegenseitiger Interessenausgleich zwischen Betreiber, Träger und Hochschule unter Trennung ihrer Aufgabenbereiche

Schutzgut dieser Norm ist lt. Begründung 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.

Nur ansatzweise wird in der Begründung deutlich, dass die Wissenschaftsfreiheit ein Abwehrrecht gegenüber staatlichen Eingriffen ist und dass die Betreiber der Hochschule selbst Grundrechtsträger sind. 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. Die Wissenschaftsfreiheit, mit ihrem individuellen als auch objektiven Gehalt ein staatsgerichtetes Grundrecht, steht daher den Professorinnen und Professoren an Privaten Hochschulen demzufolge grundsätzlich nicht zur Verfügung.

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.

2. § 64 Abs. (3) S. 1 Nr. 2b:

Akademische Funktionsträgerinnen und Funktionsträger der Hochschule dürfen nicht zugleich Funktionen beim Betreiber wahrnehmen

Wie bereits zuvor zu der Frage der Wissenschaftsfreiheit unter Punkt Nr. 1 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 markadäquat 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 auf nochmals 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.

Weiterhin nehmen wir bei einer für die Governance und Führung einer Privaten Hochschule in einem kompetitiven Umfeld – auch mit staatlichen Hochschulen – solch' wesentlichen Regelung mit großem Erstaunen zur Kenntnis, dass in der Begründung zu dieser Regelung lediglich ausgeführt wird, dass diese Doppel-Funktionen nicht ausgeübt werden **sollen**. Eine Pflicht zur Trennung können wir hieraus nicht erkennen.

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.

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 Regelung ersatzlos gestrichen wird.

3. § 64 Abs. (3) S. 1 Nr. 4:

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

Der in der Begründung enthaltene Hinweis, dass Private Hochschulen eine Verantwortung gegenüber ihren Studierenden übernehmen, ist entbehrlich. 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.

4. Vorbemerkung zum neu eingefügten § 64a

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 Verwaltungsbung (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 oder eine vergleichbare Akkreditierungseinrichtung 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 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, die auch die Hochschulfreiheit 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 oder vergleichbaren Akkreditierungseinrichtungen, 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 Niedersachsen in dem neu eingefügten § 64a konkretisiert.

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

5. § 64a Abs. 1 S. 3:

Verlangen der Reakkreditierung bei unbefristet staatlich anerkannten Privaten Hochschulen

Diese Regelung sieht vor, dass das Wissenschaftsministerium bei unbefristet staatlich anerkannten Hochschulen 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 eingeleitet wird, so dass die Privaten Hochschulen mit unbefristeter staatlicher Anerkennung 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.

Weder sind im Gesetzentwurf Gründe noch Fristen für das Geltendmachen des Reakkreditierungserfordernisses genannt, so dass wir hier der Auffassung sind, 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, sofern die Regelung grundsätzlich überhaupt Bestand haben wird, wesentlich konkretere Vorgaben aufzuführen. Dies dient auch dem Ministerium, denn so wird der Anschein der Schaffung eines unbestimmten Maßregelungsinstrumentes bereits im Keim erstickt und mehr Rechtssicherheit für die Hochschulen geschaffen.

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

Das Erfordernis der Reakkreditierung durch eine Akkreditierungseinrichtung weicht somit von der in § 64a Abs. 4 des Entwurfes enthaltenen, begrüßenswerten Regelung, dass die im Rahmen eines Verfahrens der (Re-)Akkreditierung durch eine Akkreditierungseinrichtung erlangten Erkenntnisse keine Prämisse für die staatlicher Anerkennung, sondern nur eine Erkenntnisquelle von mehreren ist, fundamental ab.

Nach alledem fordern wir die **Streichung des Satzes 3**; äußerst hilfsweise eine **Konkretisierung im Gesetz** wie in dem nachfolgenden Vorschlag:

*„Dies gilt auch bei unbefristet staatlich anerkannten nichtstaatlichen Hochschulen, **sofern substantielle Anhaltspunkte vorliegen. Die Hochschule ist vor Einleitung eines Reakkreditierungsverfahrens anzuhören.**“*

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

6. § 64a Abs. 2 S. 5

Möglichkeit der Stellungnahme

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

Wir begrüßen diese Regelung ausdrücklich.

7. § 64a Abs. 2 S. 6

interne Beschwerdestelle bei der Akkreditierungseinrichtung

Wir begrüßen die Einrichtung einer Beschwerdestelle bei der 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 der Akkreditierungseinrichtung von den drei Mitgliedern mindestens ein Mitglied – in Analogie zu § 64a Abs. 2 S. 4 – ein professorales Mitglied einer Privaten Hochschule, das nicht der betroffenen Bildungseinrichtung angehören darf, ist.

8. § 64a Abs. 2 S. 8

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 ihr Sachverhalte über Unternehmensdaten zur Kenntnis, die üblicherweise 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 in der Veröffentlichung dringend an.

9. § 64a Abs. 3 S. 1

Inhalt des Gutachtens

Diese Regelung bestimmt den Prüfungsumfang der Akkreditierungseinrichtung im Rahmen der Institutionellen Akkreditierung über den Katalog des § 64 Abs. 3.

Grundsätzlich begrüßt der VPH diese Klarstellung, denn nach unserer Auffassung ging der vom Wissenschaftsrat im Leitfaden zur Institutionellen Akkreditierung festgelegte Prüfkatalog, der bisher die maßgebliche Orientierung war, 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 griff der Wissenschaftsrat durch die 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 obigen, z.T. kritischen, Ausführungen zum Inhalt des § 64a.

10. § 64 Abs. 4

Akkreditierungs-Gutachten als ein Teilbereich der Erkenntnisgrundlagen für die autonome Entscheidung des Ministeriums

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 Niedersachsen hat. Das letztendlich entscheidende Ministerium kann Erkenntnisse aus dem Verfahren der Institutionellen Akkreditierung seitens der Akkreditierungseinrichtung 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 der Akkreditierungseinrichtung gebunden.

Wir begrüßen diese Klarstellung der deutlichen Trennung von Institutioneller Akkreditierung und der staatlichen Anerkennung, die sich als eine Quelle der Entscheidungsfindung des Gutachtens der Akkreditierungseinrichtung 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 und dem Verfahren der staatlichen Anerkennung einer Privaten Hochschule durch das Ministerium im § 64a Abs. 4 ausdrücklich.