

Positionspapier des Verbands der Privaten Hochschulen (VPH) zum Beschluss des BVerfG vom 17.2.2016 zur Programmakkreditierung von Hochschulen

I. Generelle Bedeutung des Beschlusses

Der Beschluss des BVerfG ist aus Sicht des VPH ein Meilenstein für die deutschen Hochschulen. Das BVerfG hat mit diesem Beschluss eine Bresche geschlagen für:

- die **Wissenschafts- und Hochschulfreiheit**, indem es dem Staat klare Grenzen für Eingriffe in die Freiheit der Lehre unter dem Vorzeichen der Qualitätssicherung setzt.
- die **Pluralität des Hochschulsystems**, indem es ausdrücklich feststellt, dass sich die Privaten Hochschulen genauso wie die Staatshochschulen auf die Wissenschaftsfreiheit nach Art. 5 GG berufen können.
- die **Rechtsstaatlichkeit**, indem es klarstellt, dass der Staat Kontrollfunktionen gegenüber den Hochschulen nicht einfach ohne gesetzliche Grundlage und ohne Rechtsschutz auf private Agenturen übertragen kann.
- die **Demokratie**, indem es feststellt, dass Eingriffe in Grundrechte der Hochschulen nicht durch bloße Exekutivvereinbarungen von Landesregierungen geregelt werden dürfen, sondern dass hierüber die Parlamente zu entscheiden haben.

Wir als VPH sind stolz darauf, dass es eine private Hochschule war, die durch ihre Klage gegen eine Akkreditierungsentscheidung im Jahre 2010 die Vorreiterrolle zur Sicherung der Wissenschaftsfreiheit gegen die zunehmende Fremdsteuerung durch die Akkreditierungsbürokratie übernommen hat und dass das BVerfG weitgehend unseren Argumenten gefolgt ist.

II. Konsequenzen des Beschlusses für die Programmakkreditierung

1. Das BVerfG hat erstmals explizit festgestellt, dass der Grundrechtsschutz des Art. 5 GG gegen staatliche Eingriffe in die Wissenschaftsfreiheit auch für die privaten Hochschulen gilt. Damit ist klar, dass auch den privaten Hochschulen, ihren Fakultäten und Professoren Rechtsschutz gegen ungerechtfertigte Eingriffe in ihre Hochschulautonomie zusteht.

Dies ist nach Auffassung des VPH sowohl für die Programmakkreditierung und die Institutionelle Akkreditierung durch den Wissenschaftsrat, als auch die staatliche Anerkennung sowie die Rechtsaufsicht durch die Länder von Bedeutung. In allen diesen Verfahren müssen die Länder bzw. die von ihnen mit der Qualitätssicherung beauftragten Institutionen das Selbstbestimmungsrecht der privaten Hochschulen in Bezug auf Inhalte, Ablauf, Methoden und die Organisation der Lehre beachten.

2. Die derzeitige Programmakkreditierung ist, wie vom VPH stets angenommen, ein nicht zu rechtfertigender Eingriff in das Grundrecht der Wissenschafts- und Hochschulfreiheit und mangels ausreichender demokratischer und rechtsstaatlicher Legitimation verfassungswidrig. Dies kann aus unserer Sicht nicht dadurch geheilt werden, dass dem geltenden System einfach eine gesetzliche Grundlage gegeben wird. Vielmehr müssen die Länder, wenn sie an

einer Qualitätssicherung festhalten, diese bis Ende 2017 unter Berücksichtigung der Vorgaben des BVerfG grundlegend neugestalten.

Dies bedeutet aus Sicht des VPH:

1. Die Qualitätssicherung muss in allen 16 Bundesländern eine **klare gesetzliche Grundlage** haben, dh. die Parlamente müssen die Hochschulgesetze entsprechend ändern oder einen entsprechenden Staatsvertrag der Länder ratifizieren.
2. Der Gesetzgeber muss bei der Neuregelung die Wissenschaftsfreiheit der Hochschulen respektieren und darf **keine detaillierten Vorgaben zur Lehre** machen,.
3. Der Gesetzgeber muss die Ausgestaltung der Qualitätssicherung selbst regeln und darf sie nicht mehr Dritten überlassen. Dies bedeutet nach den Vorgaben des BVerfG insbesondere:
 - a. Er muss die **Entscheidungsbefugnisse der Qualitätssicherer**, ihre Einflussnahme, Informations- und Kontrollrechte gegenüber der Hochschule definieren.
 - b. Er muss den Hochschulen **Mitwirkungsrechte** bei der Festlegung der Qualitätskriterien einräumen. Dies bedeutet aus der Sicht des VPH, dass die Privaten nunmehr endlich auch in den Gremien vertreten sind, in denen über die Gestaltung des Qualitätssicherungssystems entschieden wird (Akkreditierungsrat, Wissenschaftsrat).
 - c. Er muss sicherstellen, dass die **Qualitätskriterien so offen** sind, dass vielfältige Studienangebote und unterschiedliche didaktische und organisatorische Profile in den einzelnen Hochschulen möglich sind, z.B. durch Öffnungs- und Experimentierklauseln. Dies ist für den VPH der wichtigste Aspekt des Beschlusses, denn er dient der Sicherung der **Pluralität des Hochschulsystems**, die seit jeher ein besonderes Anliegen der privaten Hochschulen ist. Sie können nach dem Beschluss des BVerfG nicht länger unter dem Aspekt der „**Gleichwertigkeit**“ zur „**Gleichartigkeit**“ mit den staatlichen Hochschulen gezwungen werden, sondern haben einen Anspruch auf begründete „**Andersartigkeit**“.
 - d. Er muss das **Verfahren der Qualitätssicherung** regeln (Einleitung, Rechtsform der Entscheidungen der Akkreditierungsagenturen und des Akkreditierungsrats, Bewertungskriterien, Regelungen zum zeitlichen Abstand der Reakkreditierung, Formen und Fristen, Anforderungen an Gutachter).
 - e. Er muss den **Rechtsschutz der Hochschulen** gegen Akkreditierungsentscheidungen regeln. Auch dies ist für die Privaten Hochschulen, für die negative Akkreditierungsentscheidungen erhebliche wirtschaftliche und finanzielle Risiken bedeuten können, von enormer Bedeutung.

Wir erwarten von den Ländern, dass künftige Verfahren zur Qualitätssicherung von Hochschulen transparent, partizipativ und rechtsstaatlich gestaltet werden und sind bereit, daran aktiv mitzuwirken.

III. Konsequenzen des Beschlusses für die Institutionelle Akkreditierung privater Hochschulen durch den Wissenschaftsrat

Das BVerfG hat über die sog. Programmakkreditierung entschieden und nur für dieses Verfahren entwickelt der Beschluss förmlich Rechtskraft.

Überträgt man die Grundsätze des Beschlusses allerdings auf die **Institutionelle Akkreditierung durch den Wissenschaftsrat**, so ergeben sich eindeutig Parallelen. Dieses Verfahren, das ausschließlich für private Hochschulen gilt, unterzieht die Hochschulen einer umfassenden Qualitätskontrolle, in der nicht nur Forschung und Lehre, sondern auch Führungs- und Leitungsstrukturen, Organisation, Finanzierung, Personal- und Sachausstattung überprüft werden und ist insofern noch weitgehender als die jetzt für verfassungswidrig erklärte Form der Programmakkreditierung.

Auch die Institutionelle Akkreditierung macht detaillierte Vorgaben zu Lehre, Forschung und Organisation der Hochschule und erteilt Auflagen, die in der Regel von den Ländern zur Bedingung für die staatliche Anerkennung gemacht werden.

Die Akkreditierungsentscheidungen erfolgen zwar formal als Gutachten. Sie werden aber im Internet und in schriftlichen Berichten des Wissenschaftsrats der Öffentlichkeit zugänglich gemacht, ohne dass die Hochschule vorab hierzu Stellung nehmen kann. Sie entfalten damit Außenwirkung, da sich eine unbegrenzte Öffentlichkeit über die Interna der Hochschule und ihre Bewertung durch den Wissenschaftsrat informieren kann. Dies kann unmittelbare existenzielle Konsequenzen für den Geschäftsbetrieb der privaten Hochschule haben, zB bei der Gewinnung von Studierenden und Lehrenden, im internen Betrieb, aber auch bei der Akquisition von Partnern und Drittmitteln.

Zudem hat das Votum des Wissenschaftsrats in einzelnen Fällen auch Einfluss bei den Genehmigungsbehörden genommen, dergestalt, dass seine Auflagen und Empfehlungen in die Anerkennungsbescheide eingeflossen sind.

Dies geht aus der Sicht des VPH über die neutrale Gutachterfunktion hinaus, da der Wissenschaftsrat so zum mitentscheidenden Träger des Verwaltungsverfahrens zur staatlichen Anerkennung einer privaten Hochschule wird.

Geht es bei der Programmakkreditierung um einzelne Studiengänge, so geht bei der Institutionellen Akkreditierung um die Existenz der Hochschule als Ganzes. Auch die Institutionelle Akkreditierung ist deshalb ein schwerwiegender Eingriff in die Wissenschafts- und Hochschulfreiheit. Wird sie weiter wie bisher gehandhabt, entspricht dies aus Sicht des VPH ebenfalls nicht den Anforderungen, die das BVerfG in punkto Rechtsstaatlichkeit und Demokratie an ein solches Verfahren stellt. Stützt sich die Programmakkreditierung immerhin noch auf ein, wenn auch verfassungswidriges Gesetz, so beruht die Institutionelle Akkreditierung lediglich auf einem „Leitfaden“ des Wissenschaftsrats. Dieser hat keine Gesetzesqualität, denn der Wissenschaftsrat hat keine Gesetzgebungskompetenz, sondern ist ein Beratungsgremium, das auf einer Verwaltungsvereinbarung des Bundes und der

Länder aus dem Jahre 1957 beruht.

Der VPH erwartet, dass nach dem Beschluss des BVerfG die Institutionelle Akkreditierung ebenfalls in die Neuordnung einbezogen wird.

IV. Vorstellungen des VPH zur Neuordnung der Qualitätssicherung

Private Hochschulen stehen im Wettbewerb. Noch vor allen formellen Qualitätssicherungsverfahren stellt der Wettbewerb um Studierende eine externe Form der Qualitätssicherung dar, die die Existenz einer privaten Hochschule rechtfertigt. Private Hochschulen können nur mit einem qualitativ hochwertigen Angebot am Markt bestehen.

Der VPH hat sich seit jeher für eine formelle Qualitätssicherung ausgesprochen, auch um seinen Studenten und der Öffentlichkeit gegenüber Qualität objektiv und neutral nachweisen zu können. Er hält deshalb eine Neuregelung der Qualitätssicherung auf der Basis der Vorgaben des BVerfG für sinnvoll und notwendig.

Dabei stellen wir folgende Forderungen:

1. Die Qualitätssicherung sollte nach dem Gleichheitsgebot für staatliche und private Hochschulen in gleicher Weise gehandhabt werden. Die Art der Trägerschaft oder der Rechtsform kann nach unserer Meinung keine Differenzierung bei der Qualitätssicherung von Forschung und Lehre rechtfertigen.
2. Die Qualitätskriterien müssen so offen gestaltet werden, dass das Prinzip „Gleichwertig, aber nicht gleichartig“ und damit die begründete Andersartigkeit privater Hochschulkonzepte respektiert wird.
3. Die privaten Hochschulen müssen durch eigene Vertreter in den entsprechenden Gremien an der Gestaltung des Qualitätssicherungssystems beteiligt werden, da die HRK ihre Interessen weder vertreten kann noch vertreten will.
4. Die Verfahren zur Qualitätssicherung müssen unbürokratischer und der finanzielle und zeitliche Aufwand der Hochschulen dafür muss deutlich reduziert werden.

Es bietet sich aus der Sicht des VPH an, bei der Neuordnung der Qualitätssicherung die zeit-, arbeits-, und kostenaufwändige Doppelspurigkeit von Institutioneller Akkreditierung und Programmakkreditierung für die privaten Hochschulen zu beseitigen und durch ein **einheitliches Akkreditierungsverfahren** zu ersetzen, bei dem durch die externe Qualitätssicherung geprüft und ggf. zertifiziert wird, dass die Hochschule über ein geeignetes internes Qualitätssicherungssystem verfügt. Dies würde aus Sicht des VPH am ehesten den Vorgaben aus dem Beschluss des BVerfG entsprechen.

Kleine private Hochschulen und private Hochschulen im Gründungsstadium, die über kein internes Qualitätssicherungssystem verfügen, sollten der institutionellen Akkreditierung

und der Programmakkreditierung solange unterliegen, bis sie über ein solches System verfügen. Dabei ist die gegenseitige Anerkennung der Ergebnisse vorzusehen, um Doppelprüfungen zu vermeiden.

Der VPH spricht sich für eine national einheitliche Regelung aus, um die Qualitätssicherung wettbewerbsneutral und vergleichbar für alle Hochschulen zu regeln. Dabei sollten durch Staatsvertrag der Länder die vom BVerfG geforderten Mindestregelungen zur Gestaltung dieses Systems geregelt werden.

Der VPH spricht sich dafür aus, dass die externe Qualitätssicherung wie bisher staatsfern durch geeignete Institutionen erfolgt, an denen die staatlichen und die privaten Hochschulen mitwirken. Der Akkreditierungsrat oder eine andere geeignete Institution mit eigener Rechtspersönlichkeit könnte als Fachaufsicht über diese Institutionen und als Widerspruchsinstanz bei Streitigkeiten über Akkreditierungsentscheidungen im Rahmen des Verwaltungsrechtswegs installiert werden.

Heidelberg, 23. 6. 2016

Der Vorstand des VPH

Prof. Klaus Hekking, Prof. Dr. Peter Thuy, Dr. Harald Beschorner, Prof. Dr. Marcelo da Veiga, Prof. Dr. Richard Merk