

**Verband der Privaten Hochschulen e.V.
Bonhoefferstr. 1
69123 Heidelberg**

Internet: www.private-hochschulen.net

**Prof. Klaus Hekking
Vorstandsvorsitzender**

Tel.: 06221 883 - 616

E-Mail: vorstand@private-hochschulen.net

Heidelberg, 20. April 2018

Neuordnung der Institutionellen Akkreditierung Privater Hochschulen

Sehr geehrte Damen und Herren,

zur Neuregelung der Institutionellen Akkreditierung übermitteln wir Ihnen im Namen der Privaten Hochschulen Deutschlands mit der Bitte um Einbeziehung in Ihre Beratungen:

I. Ausgangslage

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 zB Hessen und Thüringen) oder Verwaltungsübung (zB Baden-Württemberg) einen Akkreditierungsvorbehalt geschaffen haben, 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 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, überlassen. Hierauf hat der VPH den Wissenschaftsrat und die Länder wiederholt, zuletzt in der länderoffenen Sitzung des Akkreditierungsausschusses des Wissenschaftsrats im Juni 2017 in Köln hingewiesen.

Wir begrüßen es deshalb, dass die Länder sich nunmehr entschlossen, eine Arbeitsgruppe einzusetzen, die die Institutionelle Akkreditierung privater Hochschulen verfassungsgemäß ordnen soll und hoffen, dass dadurch eine weitere verfassungsgerichtliche Überprüfung überflüssig wird. Der VPH als die einzige Vertretung der privaten Hochschulen erhebt zu der vorgesehenen Neuordnung der Institutionellen Akkreditierung die nachfolgenden Forderungen.

II. Forderungen des VPH

1. Beteiligung des VPH am Verfahren zur Neuordnung

Die Institutionelle Akkreditierung betrifft ausschließlich die privaten Hochschulen. Diese werden politisch vertreten durch den VPH, nachdem die HRK als Interessenvertretung der staatlichen Hochschulen eine Aufnahme und Vertretung der privaten Hochschulen ablehnt. Um sicherzustellen, dass die Interessen der ausschließlich betroffenen privaten Hochschulen sachgerecht und unverfälscht durch anderweitige Interessenlagen staatlicher Hochschulen und der HRK im Neuordnungsverfahren zur Geltung gebracht werden, gehen wir davon aus, **dass Anhörungen und anderweitige Beteiligungen seitens der Hochschulen im anstehenden Neuordnungsverfahren auf den VPH beschränkt** werden.

2. Institutionelle Akkreditierung verfassungsgemäß neu ordnen

Formell halten wir eine **Einbeziehung der Institutionellen Akkreditierung mit einem eigenen Abschnitt in den bestehenden Staatsvertrag über die Akkreditierung für die sinnvollste Regelung**. Damit wird nicht nur eine bundesweit einheitliche und transparente Regelung geschaffen, sondern zugleich ermöglicht, die Institutionelle und die Programm- bzw. Systemakkreditierung sachgerecht aufeinander abzustimmen (siehe dazu 4.)

Materiell weisen wir darauf hin, dass die Institutionelle Akkreditierung für die privaten Hochschulen nicht nur ein externes Qualitätssicherungsverfahren darstellt, sondern zugleich eine **Marktzugangsregelung** ist, da sie, wie das BVerfG festgestellt hat, von den Ländern zur Voraussetzung für die staatliche Anerkennung und damit zum Zugang für den privat finanzierten Hochschulmarkt gemacht wird. Als Marktzugangsregelung tangieren Institutionelle

Akkreditierung und staatliche Anerkennung die privaten Hochschulen und ihre Träger als Grundrechtsträger weitergehend als nur in ihrem Grundrecht der Wissenschafts- und Hochschulfreiheit nach Art. 5 Abs.3 GG.

Eine verfassungsrechtlich einwandfreie Regelung der Institutionellen Akkreditierung muss deshalb nicht nur das Grundrecht nach Art 5 Abs.3 GG beachten, sondern auch die weiteren, den privaten Hochschulträgern zustehenden, **Grundrechte nach Art. 12 GG (Gewerbefreiheit und Berufsfreiheit) Art. 14 GG (Recht am eingerichteten und ausgeübten Gewerbebetrieb), Art 2 GG (Wirtschaftsfreiheit und Privatautonomie)**. Ebenso sind europarechtliche Vorgaben, wie zB die **Europäische Dienstleistungsrichtlinie** zu beachten, die nach Auskunft der Europäischen Kommission für überwiegend privat finanzierte Hochschulen gilt. Für eine verfassungsfeste Neuregelung wird es aus Sicht der privaten Hochschulen darauf ankommen, dass diese Grundrechte und das staatliche Ordnungsinteresse sachgerecht gegeneinander abgewogen werden. Dazu machen wir die nachfolgenden Anmerkungen:

Wir sind der Auffassung, dass die Sicherung der **Wissenschaftsfreiheit nicht Gegenstand der Institutionellen Akkreditierung** sein kann. Die Wissenschaftsfreiheit ist ein Abwehrrecht der Hochschulen und der dort tätigen Wissenschaftler gegen den Staat und kann deshalb nicht durch den Staat oder eine staatsnahe Institution wie den Wissenschaftsrat gegen die privaten Hochschulen gewendet werden. Der Wissenschaftsrat und auch die Genehmigungsbehörden sind nicht Träger der Wissenschaftsfreiheit, sondern Teil der Staatsorganisation und können sich deshalb auch nicht darauf berufen. Im Rahmen der Neuregelung sollte klargestellt werden, dass die **Sicherung der „Wissenschaftsfreiheit“ nicht zum Vorwand von Auflagen der Institutionellen Akkreditierung gegenüber den Hochschulen und ihren gewählten akademischen Organen gemacht werden kann**. Wir verweisen dazu auf das beigefügte Gutachten von Prof. Lothar Zechlin „Institutionelle Akkreditierung von Privathochschulen und Wissenschaftsfreiheit“ (Anlage 1).

3. Institutionelle Akkreditierung mit dem Hochschulrecht der Länder synchronisieren

Die Institutionelle Akkreditierung ist kein eigenständiges und freiwilliges, von den privaten Hochschulen selbst gewähltes wissenschaftsgeleitetes Qualitätssicherungsverfahren, sondern obligatorischer Teil des Verwaltungsverfahrens zur staatlichen Anerkennung privater Hochschulen. Es darf deshalb entsprechend den Grundsätzen des BVerfG nicht unzulässig in die Grundrechte der Hochschulen und ihrer Träger eingreifen. Einen solchen unzulässigen Eingriff sehen wir dort, wo die Institutionelle Akkreditierung durch Begutachtung, Auflagen und Empfehlungen in einem Umfang in die inneren Angelegenheiten der privaten Hochschulen eingreift, der über das hinausgeht, was nach den Hochschulgesetzen der Länder zur staatlichen Anerkennung erforderlich ist. Diese Voraussetzungen sind in den einzelnen Hochschulgesetzen der Länder enumerativ geregelt. Die Institutionelle

Akkreditierung kann also verfassungsrechtlich einwandfrei nur prüfen, ob die von den Ländern normierten Voraussetzungen für eine staatliche Anerkennung gegeben sind.

Derzeit geht nach unserer Auffassung der vom Wissenschaftsrat im Leitfadens zur Institutionellen Akkreditierung festgelegte Prüfkatalog erheblich über das hinaus, was eine private Hochschule erfüllen muss, um staatlich anerkannt zu werden (Vgl. Gegenüberstellung in der Anlage 2). Im Rahmen der Neuordnung muss aus unserer Sicht die **Institutionelle Akkreditierung wieder auf die Prüfung der Anforderungen konzentriert werden, die nach § 70 HRG und den Hochschulgesetzen der Länder die privaten Hochschulen erfüllen müssen, um staatlich anerkannt zu werden**. Dies entspricht ebenfalls einer Forderung der Internationalen Kommission (S.7).

Soweit der Wissenschaftsrat unter dem Aspekt der „**Hochschulförmigkeit**“ kostenrelevante Auflagen zur Personal- und Sachausstattung erteilt oder Auflagen zur Führungs- oder Organisationsstruktur erteilt, **halten wir es für erforderlich, dass dabei künftig der zugrunde gelegte Referenzmaßstab aus dem Bereich staatlicher Hochschulen nachzuweisen ist**. Nach der Verwaltungsrechtsprechung kommt es bei sog. „Gleichwertigkeitsfeststellungen“ nicht auf die idealtypischen, sondern die tatsächlichen Verhältnisse des Referenzobjekts an. Wird also beispielsweise eine Quote von 50% hauptberuflichen Lehrkräften in einem Studiengang gefordert, muss nachgewiesen werden, dass diese Quote auch an den staatlichen Hochschulen regelmäßig erfüllt wird. Wird der kaufmännische Geschäftsführer einer privaten Hochschule von der Teilnahme an Sitzungen des akademischen Senats ausgeschlossen, muss nachgewiesen werden, dass der in vergleichbarer Funktion tätige Kanzler einer staatlichen Hochschule ebenfalls ausgeschlossen ist. Nach dem Gleichbehandlungsgrundsatz kann es nicht sein, dass unter dem Aspekt der „Hochschulförmigkeit“ an die private Hochschulen höhere Anforderungen gestellt werden als an staatliche Hochschulen.

Um dies zu vermeiden, halten wir es für geboten, dass im Rahmen der Neuordnung die **Institutionelle Akkreditierung auf ihren Kernzweck, die Prüfung der in den einzelnen Hochschulgesetzen enumerativ genannten Voraussetzungen für die staatliche Anerkennung, beschränkt wird und die Qualitätssicherung im übrigen mit den im Staatsvertrag vorgesehenen Verfahren der System- und Programmakkreditierung erfolgt**.

4. Doppelungen von Institutioneller und Systemakkreditierung ausschließen

Stand heute gibt es eine Reihe von Überschneidungen und Doppelungen zwischen Institutioneller und System- bzw. Programmakkreditierung, die für die privaten Hochschulen zu unnötigen Doppelprüfungen und damit zu höherem Arbeits- und Geldaufwand führen, ohne dass sich daraus eine zusätzliche Qualitätssicherung ergibt (vgl.

dazu Anlage 3, Gutachten Schomann). Im Rahmen der Neuordnung müssen unnötige Mehrbelastungen der privaten Hochschulen bereinigt werden. Damit würden auch die **Empfehlungen der Internationalen Kommission zur Zukunft der Institutionellen Akkreditierung durch den Wissenschaftsrat** aus dem Jahre 2009 endlich umgesetzt (vgl. Stellungnahme des Wissenschaftsrats vom 30.1.2009, DrS 8925-09, S.7). Der Wissenschaftsrat hat diese Bereinigung wiederholt zugesagt, in der Praxis jedoch nicht eingehalten. **Es sollte deshalb in der Neuregelung der Institutionellen Akkreditierung klar statuiert werden, dass Sachverhalte, die system- bzw. programmakkreditiert sind, keiner Prüfung im Rahmen der Institutionellen Akkreditierung mehr unterliegen. Weiter ist zu regeln, dass von der Institutionellen Akkreditierung geprüfte Sachverhalte nicht mehr Gegenstand der Programm- bzw. Systemakkreditierung sind.**

5. Keine Reakkreditierung mehr durch den Wissenschaftsrat

Die Internationale Kommission zur Zukunft der Institutionellen Akkreditierung durch den Wissenschaftsrat hatte gefordert, dass sich der Wissenschaftsrat aus der Institutionellen Akkreditierung insgesamt zurückzieht und zur Begründung ausgeführt:

- Der Wissenschaftsrat besitze selbst keine normative Durchsetzungskompetenz und die Länder seien in ihrer Entscheidung über die staatliche Anerkennung nicht an sein Votum gebunden. Dies könne auf lange Sicht die Autorität des Wissenschaftsrates untergraben.
- Der Arbeitsauftrag des Wissenschaftsrates gemäß seinem Verwaltungsabkommen bestehe darin, übergreifende Empfehlungen zu erarbeiten.
- Der Wissenschaftsrat erfülle aufgrund seiner Verfassung, weil er sich konstitutiv aus Vertretern der Wissenschaft und des Bundes und der Länder zusammensetzt, nicht die „Standards and Guidelines for Quality Assurance in the European Higher Education Area (ESG)“, die Voraussetzung für die Mitgliedschaft in der European Association for Quality Assurance in Higher Education (ENQA) und für die Eintragung in das im März 2008 gegründete europäische Register der Qualitätssicherungseinrichtungen für den Hochschulbereich (EQAR) sind.

Der Wissenschaftsrat selbst hat 2009 dazu erklärt, dass er künftig nur noch die einmalige institutionelle Akkreditierung bei bereits mindestens drei Jahre bestehenden Hochschulen durchführen werde, deren Studiengänge vollständig oder zum überwiegenden Teil programmakkreditiert sind (bzw. die eine Systemakkreditierung vorweisen können) und dass er sich nach einer angemessenen Übergangszeit – aus der Konzeptakkreditierung und der Reakkreditierung zurückziehen werde. Tatsächlich hat der Wissenschaftsrat in der Zeit von 2009 – 2018 58 Reakkreditierungen durchgeführt, das waren rund 41% aller Verfahren.

Wir sind der Meinung, dass diese Übergangszeit nach nunmehr fast 10 Jahren abgelaufen ist, so dass der Vorschlag des Wissenschaftsrats nunmehr im Rahmen der Neuregelung umgesetzt werden sollte. **Dies bedeutet aus unserer Sicht, dass der Wissenschaftsrat lediglich die Erstakkreditierung selbst durchführt und dass danach die externe Qualitätssicherung ausschließlich durch die im Staatsvertrag geregelten Verfahren der System- bzw. Programmakkreditierung erfolgt.** Dadurch könnten auch inkonsistente Akkreditierungsentscheidungen in verschiedenen Verfahren vermieden werden.

6. **Gebührenerhebung rechtlich regeln, finanzielle Belastung der Privaten Hochschulen reduzieren**

Der Wissenschaftsrat zieht die privaten Hochschulen derzeit ohne gesetzliche oder vertragliche Rechtsgrundlage zur Zahlung von Gebühren für die Institutionelle Akkreditierung heran. Die Gebühren liegen im Durchschnitt bei 30.000 € und gehen im Einzelfall sogar darüber hinaus. Damit werden die privaten Hochschulen gegenüber den staatlichen Hochschulen, die keine Institutionelle Akkreditierung durchlaufen müssen, finanziell benachteiligt. Letztlich trifft dies die Studierenden, aus deren Studiengebühren die Hochschulen die Kosten bezahlen.

Für die Gebührenerhebung durch den Wissenschaftsrat fehlt es derzeit an einer Rechtsgrundlage. Sie kann auch nicht vertraglich geregelt werden, da der Wissenschaftsrat mangels eigener Rechtspersönlichkeit nicht rechtsfähig ist. Dies muss im Rahmen der Neuordnung bereinigt werden, wobei wir davon ausgehen, dass die Länder wie beim Staatsvertrag über die Akkreditierung darauf achten, dass die Kosten für die Institutionelle Akkreditierung nicht steigen, sondern eher gesenkt werden. Gerade für junge Hochschulen, die noch in der Anlaufphase stehen, wenn sie die Erstakkreditierung durchlaufen und wirtschaftlich in der Regel noch nicht stabil sind, stellen diese Kosten eine erhebliche finanzielle Belastung dar, die ihre Fähigkeit zur Finanzierung der eigentlichen Betriebskosten deutlich mindert.

Die im Leitfaden getroffene Regelung über die Kostenerhebung für die Institutionelle Akkreditierung ist intransparent, so dass nicht ausgeschlossen werden kann, dass die privaten Hochschulen auch zur Finanzierung anderer Aufgaben des Wissenschaftsrats herangezogen werden. Dies gilt insbesondere mit Blick auf den derzeit erhobenen Gemeinkostenzuschlag von 20%. **Im Rahmen der Neuordnung muss der Wissenschaftsrat zu einer Trennungsrechnung verpflichtet werden, damit nachvollzogen werden kann, dass entsprechend dem Äquivalenzprinzip die privaten Hochschulen nur mit den Kosten der Institutionellen Akkreditierung belastet werden.**

Hinzu kommt, dass der WR erhebliche Ermessensspielräume bei der Festlegung der Gebühren im Einzelfall in Anspruch nimmt, die dazu führen, dass die Kosten bei gleichen Sachverhalten für einzelne Hochschulen sehr

unterschiedlich ausfallen, was gegen den Gleichbehandlungsgrundsatz verstößt. **Hier könnte eine Gebührenstaffelung nach Größenklassen der zu akkreditierenden Hochschulen Abhilfe schaffen.**

Wir sind im übrigen der Meinung, dass die Institutionelle Akkreditierung nicht zum dauerhaften Finanzierungsinstrument des Wissenschaftsrats gemacht werden darf, damit kein wirtschaftliches Interesse an der Akkreditierung entsteht, das die wissenschaftliche Objektivität und die Unabhängigkeit des Wissenschaftsrats beeinträchtigen könnte. Insgesamt hat der Wissenschaftsrat nach unseren Berechnungen bisher rund 5.4 Mio. € von den privaten Hochschulen aus der Institutionellen Akkreditierung kassiert. Im Jahre 2017 hat der Wissenschaftsrat allein 20 Akkreditierungsverfahren mit einem Volumen von rund 600.000 Euro abgerechnet. Bei Gesamtausgaben des Wissenschaftsrats von 5,666 Mio. Euro im Jahre 2017 stellen diese Einnahmen für den Wissenschaftsrat inzwischen eine so wesentliche Einnahmequelle dar, dass nicht auszuschließen ist, dass Institutionelle Akkreditierungen aus wirtschaftlichen Gründen durchgeführt werden. So fällt auf, dass die Zahl der kurzfristigen Akkreditierungen (3 und 5 Jahre), die eine höhere Reakkreditierungsfrequenz erfordern, in den Jahren 2014 – 2017 von 63%, über 83%, 100%, auf 83% gestiegen ist.

Wir sind der Meinung, dass in der Regelung der Institutionellen Akkreditierung ähnlich wie im Staatsvertrag die Akkreditierungsfristen festzulegen sind, um eine objektive Verfahrensweise und eine Gleichbehandlung der Hochschulen zu gewährleisten.

7. Objektivität und Neutralität der Institutionellen Akkreditierung gewährleisten

Derzeit wird ausschließlich der WR als einzige Institution von den Ländern freihändig mit der Begutachtung der privaten Hochschulen im Rahmen der Institutionellen Akkreditierung beauftragt. Er hat damit ohne ein vergaberechtl. Verfahren ein Begutachtungsmonopol, was wir für bedenklich halten. Bereits im Bericht der Internationalen Kommission von 2008 wurde darauf hingewiesen, dass die Institutionelle Akkreditierung auf Dauer beim Wissenschaftsrat nicht sinnvoll angesiedelt ist. (Bericht S.52 ff). Als Gründe dafür wurden genannt:

- Der Wissenschaftsrat hat nach der Verwaltungsvereinbarung strategisch beratende Funktionen zur Weiterentwicklung des Wissenschaftssystems insgesamt und sollte deshalb keine operativen Funktionen wahrnehmen.
- Die Staatsnähe des Wissenschaftsrates, die dazu führt, dass er die europäischen Anforderungen an Qualitätssicherungsinstitutionen nicht erfüllt.
- Die Objektivitäts- und Neutralitätsverpflichtung des Wissenschaftsrates gebietet, dass er sich nicht in die operativen Angelegenheiten einzelner Hochschulen einmisch.

Wir sind uns bewusst, dass die Länder bislang an diesem Verfahren festgehalten haben, da ihnen eigene Ressourcen zur Institutionellen Akkreditierung fehlen. Dies darf jedoch nicht dazu führen, dass der Wissenschaftsrat als „Ersatzlösung“ missbraucht und von seinen strategischen Aufgaben abgehalten wird. Dies umso weniger, als die Länder die externe Qualitätssicherung nunmehr umfassend im Staatsvertrag geregelt haben. Wollen sie dennoch am Wissenschaftsrat als Gutachter festhalten, wofür seine hohe wissenschaftliche Kompetenz spricht, dann sollten im Rahmen der Neuordnung zumindest zwei Regelungen getroffen werden:

1. **Der Wissenschaftsrat führt nur noch die Erstakkreditierung durch**, wie er dies selbst in seiner Stellungnahme zum Bericht der Internationalen Kommission angekündigt hat und übergibt das Verfahren dann in das reguläre Akkreditierungssystem.
2. **Die Länder schreiben die Begutachtung im Rahmen eines europaweiten Vergabeverfahrens aus**, um weitere qualifizierte Akkreditierungsinstitutionen zu gewinnen. Die Möglichkeit andere Institutionen zu beauftragen, ist übrigens in den Hochschulgesetzen einiger Länder (Berlin, Hessen, Nordrhein-Westfalen) ausdrücklich vorgesehen.

Die privaten Hochschulen achten schon mit Blick auf die Sicherung ihrer Marktstellung sehr auf Qualität und sind sehr daran interessiert, dass wir ein verfassungsfestes, objektives und effizientes Akkreditierungssystem haben und gerne bereit, daran mitzuwirken. Wir bitten deshalb um Einbeziehung in den Dialog über die Neuordnung der Institutionellen Akkreditierung und sagen unsere konstruktive Mitarbeit zu.

Mit besten Grüßen

Prof. Klaus Hekking,

Prof. Dr. Peter Thuy,

Dr. Harald Beschorner,

Prof. Dr. Richard Merk

Prof. Dr. Marcelo da Veiga

Verband der Privaten Hochschulen e. V.

Vereinsregister: VR 3592 Heidelberg Steuernr.: 32489/49248, Finanzamt: Heidelberg

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