

## **Stellungnahme des VPH zu den Fragen der Arbeitsgruppe Institutionelle Akkreditierung nicht-staatlicher Hochschulen für das KMK-Gespräch am 21.08.2018**

### **I. Summary**

1. Der Beschluss des BVerfG ist uneingeschränkt auf die institutionelle Akkreditierung als Maßnahme der externen Qualitätssicherung einer privaten Hochschule anzuwenden.
2. Das aktuelle Verfahren der Institutionellen Akkreditierung weist aus unserer Sicht eine Reihe von Mängeln auf, die wir unter Ziffer 2 im Einzelnen aufgelistet haben und die bei einer Neuordnung des Verfahrens behoben werden sollten.
3. Wir haben insgesamt 12 Prüfkriterien für die Beurteilung der Akademischen Selbstverwaltung vorgeschlagen, die als einheitliche Mindestregelungen anwendbar sind und von den privaten Hochschulen akzeptiert werden können.
4. Wir halten eine Konzeptakkreditierung vor Betriebsaufnahme, eine Erstakkreditierung von 5 bzw. 10 Jahren und eine Reakkreditierung und danach die Entlassung der Hochschule in die Freiheit für sachgerecht und ausreichend. Die 3-jährige Akkreditierung sollte entfallen.
5. Wir halten die Eröffnung des Verwaltungsrechtswegs gegen Akkreditierungsentscheidungen des Wissenschaftsrats als einer im Vergleich zur Programm- und Systemakkreditierung weiter reichenden Maßnahme der externen Qualitätssicherung für geboten. Dazu sollte der Wissenschaftsrat per Gesetz passivlegitimiert werden.
6. Wir halten die Vorgaben der Landeshochschulgesetze zur Finanzierung privater Hochschulen grundsätzlich für angemessen und legitim. Für nicht angemessen, ungeeignet, wettbewerbsverzerrend und europarechtlich bedenklich halten wir Sicherstellungsbürgschaften, wie sie in einzelnen Ländern verlangt werden.

## II. Fragenkatalog der KMK und Antworten des VPH

### 1. Wie sehen Sie die Lage hinsichtlich der Anwendbarkeit der Rechtsprechung des BVerfG auf die institutionelle Akkreditierung?

Wir vertreten die Auffassung, dass der Beschluss des BVerfG vom 17.2.2016 (1BvL 8/10) uneingeschränkt auch für die institutionelle Akkreditierung gilt.

Das BVerfG hat festgestellt, dass jede externe Qualitätssicherung einer Hochschule unabhängig von Zweck, Form und Akkreditierungsinstitution ein schwerwiegender Eingriff in die Wissenschaftsfreiheit ist, auf die sich auch die privaten Hochschulen berufen können (BVerfG aaO Rdn.48).

Die institutionelle Akkreditierung ist eine externe Qualitätssicherung. Will eine private Hochschule staatlich anerkannt werden und bleiben, muss sie sich erfolgreich institutionell akkreditiert haben. Sie unterliegt damit einem Akkreditierungszwang, der nach der Rechtsprechung des BVerfG schon als solcher in die Wissenschaftsfreiheit der Hochschule, der Fakultäten und der Lehrenden eingreift. Es fehlt auch nicht etwa deshalb an einem Eingriff, weil die institutionelle Akkreditierung nicht durch den Staat selbst, sondern durch den von ihm beauftragten Wissenschaftsrat erfolgt, wobei wir die Auffassung der ENQA teilen, dass der Wissenschaftsrat aufgrund seines Statuts, seiner Besetzung und seiner Finanzierung nicht staatsfern, sondern Teil der Wissenschaftsorganisation des Staates ist (BVerfG aaO Rdn.51).

Die institutionelle Akkreditierung beschränkt insbesondere durch die Bewertung und die Auflagen die Freiheit der Hochschule, über ihre Corporate Governance, ihre Organisation, ihr Studienprogramm, ihre Personalwirtschaft frei und unabhängig zu entscheiden. Zwar richtet sie sich an die Hochschule, doch ist ihr Gegenstand die externe Bewertung des inhaltlichen, strategischen und organisatorischen Konzepts und der Kompetenz der Lehrenden, die gegenüber einer hochschulexternen Institution Rechenschaft ablegen müssen. Damit sind diese faktisch zur Mitwirkung an der Akkreditierung verpflichtet.

Der mit der institutionellen Akkreditierung verbundene Eingriff in die Wissenschaftsfreiheit wiegt noch schwerer als die Programm- und Systemakkreditierung, da es sich um eine präventive oder nachgehende Vollkontrolle der gesamten Hochschule handelt, die zudem aufgrund der vorgegebenen Befristung zu wiederholen ist. An diese Kontrolle ist die Anerkennung als Hochschule und ihre Berechtigung zum Marktauftritt geknüpft, was ihr existenzielle Bedeutung verleiht.

Zudem ist die institutionelle Akkreditierung mit noch höheren Kosten für die Hochschulen verbunden als die Programm- bzw. Systemakkreditierung, die auch deshalb vom BVerfG als schwerwiegender Eingriff beurteilt wurde (BVerfG aaO Rdn. 54).

Daher ist der Gesetzgeber gehalten, die institutionelle Akkreditierung gesetzlich zu regeln und dabei die privaten Hochschulen gegen unzulässige Eingriffe des Wissenschaftsrates in ihre Wissenschaftsfreiheit zu sichern.

## 2. Schildern Sie bitte die Punkte, an denen aus Ihrer Sicht die Akkreditierungsverfahren in der jetzigen Form problematisch sind.

Es fehlt aktuell an einer **Rechtsgrundlage für die institutionelle Akkreditierung**, die ein rechtsstaatlich einwandfreies und willkürfreies Verfahren gewährleistet, wie dies auch in anderen externen Qualitätssicherungsverfahren üblich ist.

Der WR folgt derzeit nicht den **European Standards and Guidelines (ESG)** und ist auf europäischer Ebene nicht als Qualitätssicherer akkreditiert. Das kann die Anerkennung der Institutionellen Akkreditierung außerhalb Deutschlands in Frage stellen.

In der Praxis werden auch **unbefristet staatlich anerkannte Hochschulen**, (insgesamt über 30) zur institutionellen Akkreditierung aufgefordert, obwohl sie einen gesicherten Rechtsstatus haben. Wir gehen davon aus, dass unbefristet staatlich anerkannte Hochschulen nicht mehr der institutionellen Akkreditierung unterliegen.

Die **Akkreditierungskommissionen weichen häufig von den Leitlinien ab** und verfahren nach eigenem Gutdünken. Es sollte durch ein Review-Verfahren sichergestellt werden, dass nach den offiziell verabschiedeten Leitlinien verfahren wird. Zugelassene Gutachter sollten so geschult werden, dass das gewährleistet ist.

Das **Verfahren ist aktuell völlig papiergestützt**, was zu einem riesigen Verwaltungsaufwand führt. In den Begehungen zeigt sich immer wieder, dass die Gutachter mit den Inhalten der Selbstberichte nicht vertraut sind. Das Verfahren sollte digitalisiert werden (Akkreditierungsportal).

Die Voten der Gutachter berücksichtigen zum Teil nicht die für die jeweilige Hochschule maßgeblichen **Hochschulgesetze** als Basis für die staatliche Anerkennung. Es sollte sichergestellt werden, dass das jeweilige Verfahren sich an den Anerkennungsvoraussetzungen des jeweils maßgeblichen Hochschulgesetzes orientiert.

Ebenso werden Führungs- und Organisationsthemen privater Hochschulen häufig ohne **Berücksichtigung der zivil- und gesellschaftsrechtlichen Vorgaben** beurteilt, die für die privaten Hochschulen gelten. Auch hier sollte durch entsprechende Expertise in den Kommissionen Abhilfe geschaffen werden.

Sachverhalte, die in **Programm- und Systemakkreditierungen geprüft wurden**, sollten nicht mehr Gegenstand der institutionellen Akkreditierung sein.

Vor der Veröffentlichung des Berichts des WR sollte eine **Anhörung der Hochschule** erfolgen. Ihr Votum sollte in den Bericht aufgenommen werden.

**Auflagen und Empfehlungen** sollten sich stets zwingend aus den im Bericht des WR

festgestellten Mängeln ableiten und geeignet sein, diese zu beheben. Empfehlungen und Auflagen haben sich ausschließlich an den gesetzlichen Anforderungen der Hochschulgesetze zur staatlichen Anerkennung zu orientieren und keine geschäftspolitischen oder marktbezogenen Vorgaben zu machen (z.B. kein weiteres Wachstum der Hochschule oder Verbot des Franchisings).

Es fehlt an einer rechtlich einwandfreien und plausiblen **Gebührenregelung**. Diese sollte unter Beachtung des Äquivalenzprinzips in der Neuordnung gesetzlich geregelt werden. Die Gebührenhöhe muss angemessen sein und den Prüfaufwand in ein vernünftiges Verhältnis zur Größe der Hochschule stellen (z.B. Staffelung der Gebühr nach Hochschulgröße).

### **3. Welche Mindestregelungen werden in Bezug auf die akademische Selbstverwaltung als sinnvoll erachtet?**

Die institutionelle Akkreditierung dient der Beurteilung, ob die Voraussetzungen für die staatliche Anerkennung einer privaten Bildungseinrichtung als Hochschule gegeben sind. Maßstab für die Beurteilung sind deshalb die in den Landeshochschulgesetzen jeweils geregelten Anerkennungsvoraussetzungen. Diese sind in den einzelnen Ländern sehr unterschiedlich.

Eine bundesweit einheitliche Beurteilung der privaten Hochschulen durch Prüfkriterien, die alle Anerkennungsvoraussetzungen aller Landesgesetze umfasst, würde den zulässigen Beurteilungsmaßstab auch in Bezug auf die Akademische Selbstverwaltung überschreiten und wäre unverhältnismäßig, da sie der einzelnen Hochschule weitergehende Pflichten auferlegen würde, als sie nach dem für sie geltenden Hochschulgesetz hat.

Wir haben deshalb bereits 2016 dem Wissenschaftsrat vorgeschlagen, die Leitlinien auf Mindestregelungen zu beschränken, die sich mit allen Landesgesetzen decken und auch die Wissenschaftsfreiheit der privaten Hochschulen respektieren. Nachfolgend ist unser Vorschlag dargestellt:

1. *Satzung, Führung und Organisation der Hochschule sind so gestaltet, dass die Freiheit von Forschung und Lehre gegen wissenschaftsfremde Einflüsse Dritter geschützt ist.*
2. *Die für die Hochschulträgerinrichtung konstitutive Rechtsgrundlage (Satzung, Gesellschaftsvertrag) ist so gestaltet, dass die Wissenschaftsfreiheit der Lehrenden durch den Träger nicht beeinträchtigt werden kann.*
3. *Spätestens zum Ende der Gründungsphase müssen sich die nach der Satzung vorgesehenen akademischen Organe ordnungsgemäß konstituiert haben und das akademische Hauptorgan (z. B. Senat) Gelegenheit erhalten, seine satzungsmäßigen Mitwirkungsrechte auszuüben.*
4. *Für Entscheidungen in akademischen Angelegenheiten können längstens auf die Gründungsphase der Hochschule befristete Übergangsregelungen in Anspruch genommen werden, solange die Zahl der hauptberuflichen Professorinnen und Professoren nicht hinreicht, um das akademische Hauptorgan mehrheitlich zu*

*besetzen.*

5. *Die akademischen Gremien der Hochschule verfügen über hinreichende Kompetenzen in den akademischen Kernbereichen von Forschung und Lehre.*
  6. *Alle Mitglieder der Hochschule haben das Recht sich an der Regelung der akademischen Angelegenheiten zu beteiligen. Dies ist in der Grundordnung zu regeln.*
  7. *Die Kompetenzen für die inhaltliche Gestaltung von Forschung und Lehre liegen bei den Professorinnen und Professoren, die zu diesem Zweck über eine strukturelle Mehrheit im akademischen Hauptorgan der Hochschule verfügen.*
  8. *Professorinnen und Professoren unterliegen hinsichtlich der Inhalte von Lehre, Forschung und Kunstausbübung keiner in ihre verfassungsmäßigen Grundrechte eingreifenden Weisungsbefugnis seitens der Hochschulleitung, der Hochschulträgereinrichtung, des Betreibers und sonstiger Dritter.*
  9. *Das akademische Hauptorgan der Hochschule beschließt eine akademische Grundordnung oder Satzung im Einvernehmen mit dem Träger der Hochschule. Für Beschlüsse akademischer Gremien, die wesentliche finanzielle oder wirtschaftliche Auswirkungen auf die Hochschule haben, kann ein Vetorecht des Trägers in der Satzung vorgesehen werden.*
  10. *Die Bestellung und Abberufung der ausschließlich mit akademischen Angelegenheiten betrauten Mitglieder der Hochschulleitung erfolgt unter maßgeblicher Mitwirkung des akademischen Hauptorgans der Hochschule.*
  11. *Die Satzung kann vorsehen, dass Akademische Leitungsämter zeitlich befristet vergeben werden.*
  12. *Die Berufungsverfahren von Professoren sind in einer Berufungsordnung geregelt, die vom akademischen Hauptorgan beschlossen ist.*
- 4. Bitte legen Sie Ihre Position in Bezug auf die Zeitintervalle der Akkreditierung / Reakkreditierung dar.**

Wir sind der Auffassung, dass die institutionelle Akkreditierung ausschließlich im Auftrag der Länder in folgenden Zeitintervallen erfolgen soll:

1. Konzeptakkreditierung vor der Betriebsaufnahme durch den Wissenschaftsrat oder eine andere geeignete Akkreditierungsinstitution.
2. Erstakkreditierung durch den Wissenschaftsrat für 5 Jahre, wenn die Zahl der festgestellten relevanten, d.h. mit Auflagen behafteten Mängel mehr als 5 beträgt, für 10 Jahre bei maximal 5 Auflagen.
3. Einmalige Reakkreditierung durch den Wissenschaftsrat oder eine andere geeignete Akkreditierungsinstitution und danach Entlassung der Hochschule in die Freiheit (Dies entspricht der Anerkennungsregelung in § 73 Abs.3 NRW HochschulG).

Damit haben die privaten Hochschulen mindestens 10 Jahre Zeit, die Hochschulformigkeit unter Beachtung der Anerkennungsbedingungen der Genehmigungsbehörde und der Hinweise des Wissenschaftsrats herzustellen. Bei Hochschulen, die dies in diesem Zeitraum nicht schaffen, kann angenommen werden, dass sie dauerhaft nicht bereit oder in der Lage sind, die Hochschulformigkeit zu gewährleisten.

Die heute noch vom Wissenschaftsrat verschiedentlich praktizierte dreijährige Akkreditierung sollte dagegen abgeschafft werden. Hier stehen Aufwand und Nutzen des Akkreditierungsverfahrens in keinem vernünftigen Verhältnis. Die 3-Jahresfrist ist zu kurz, um die notwendigen Maßnahmen zur Hochschulformigkeit zu realisieren, zumal bereits nach 2 ½ Jahren wieder erhebliche Kapazitäten der Hochschule für die Vorbereitung der Reakkreditierung gebunden werden. Bei Hochschulen, die trotz Konzeptakkreditierung, den Auflagen der staatlichen Anerkennung und der bis dahin absolvierten Praxisphase bei der Erstakkreditierung noch so mangelbehaftet sind, dass sie nur auf 3 Jahre akkreditiert werden können, muss angenommen werden, dass sie in der Regel dauerhaft nicht in der Lage sind, die Hochschulformigkeit herzustellen. In diesem Falle sollte der Wissenschaftsrat im Interesse einer echten Qualitätssicherung und des guten Rufs der privaten Hochschulen nicht akkreditieren.

Hochschulen, die die Nichtakkreditierung für nicht rechtmäßig halten, wird der Rechtsweg gegen die Akkreditierungsentscheidung eröffnet (siehe Ziffer 5).

Wir verweisen abschließend darauf, dass nach Art.11 der für die privaten Hochschulen geltenden EU-Dienstleistungsrichtlinie (RL 2006/123/EG) die staatliche Anerkennung einer privaten Hochschule nur unter bestimmten Voraussetzungen befristet werden darf. Wir empfehlen, die Genehmigungspraxis künftig in Übereinstimmung mit dieser Regelung zu handhaben.

## **5. Wie schätzen Sie das Bedürfnis nach bzw. den Rechtsschutz im Zusammenhang mit den Entscheidungen gegen die Entscheidungen des WR ein (insbes. bei Veröffentlichung der Gutachten)?**

In Art. 3 Abs.7 des Staatsvertrags über die Akkreditierung hat der Gesetzgeber das Rechtsschutzbedürfnis der Hochschulen gegen Entscheidungen des Akkreditierungsrats anerkannt. Wir gehen davon aus, dass dieses Rechtsschutzbedürfnis der Hochschulen im Falle der institutionellen Akkreditierung noch viel mehr gegeben ist, da diese eine wesentlich weiter reichende, ja existenzielle Bedeutung für die gesamte Hochschule hat. Bei der Nichtakkreditierung eines Studienganges steht dieser zur Disposition, bei der Versagung der institutionellen Akkreditierung jedoch die staatliche Anerkennung der ganzen Hochschule.

Nach unserer Auffassung erfüllt die Akkreditierungsentscheidung des Wissenschaftsrats, die der Feststellung der Voraussetzungen für eine staatliche Anerkennung einer privaten Hochschule und damit ihres Marktzugangs dient, alle Merkmale eines Verwaltungsakts, so dass der Verwaltungsrechtsweg nach § 40 VwGO gegeben ist:

- Sie ist eine **hoheitliche Maßnahme**, da die Hochschule sich kraft Anordnung der Genehmigungsbehörde zwangsweise der institutionellen Akkreditierung unterziehen muss.
- Der Wissenschaftsrat ist auch **Behörde** im Sinne von § 1 Abs.4 des VwVfG, da er als Beliehener oder Verwaltungshelfer für die Länder die Aufgabe wahrnimmt, zu beurteilen, ob eine Hochschule anererkennungsfähig nach den jeweiligen Landeshochschulgesetzen ist.
- Dass die „institutionelle Akkreditierung“ als hochschulrechtliche Maßnahme dem **öffentlichen Recht** zuzuordnen ist, ist unstrittig.
- Sie stellt auch die **Regelung eines Einzelfalles** dar, denn sie stellt das Vorliegen oder Nichtvorliegen der Voraussetzungen für die staatliche Anerkennung einer einzelnen Hochschule fest. Dies gilt besonders für die Erteilung von Auflagen zur Führung, Organisation, zur Personalwirtschaft und zur Ausstattung, die in aller Regel von den genehmigenden Ländern übernommen werden. Uns ist anhand verschiedener Schreiben des Wissenschaftsrats an Ministerien bekannt, dass er sogar nachprüft, ob die von ihm erteilten Auflagen in die Anerkennungsbescheide übernommen wurden.
- Diese Regelung hat auch **Außenwirkung**, da der Wissenschaftsrat sein Akkreditierungsvotum öffentlich im Internet bekannt macht und damit der Allgemeinheit gegenüber eine Bewertung der Hochschule vornimmt, die Folgewirkungen für den Ruf der Hochschule und für ihre Marktstellung hat, z.B. bei der Gewinnung von Studierenden und von Personal und für ihre Kreditwürdigkeit.

Gegen diesen Verwaltungsakt haben die privaten Hochschulen bereits heute nach Art. 19 Abs.4 GG Anspruch auf Rechtsschutz. Hauptfälle dürften sein die Überprüfung der Rechtmäßigkeit

- einer Nicht-Akkreditierung,
- der Akkreditierungsfrist,
- etwaiger Auflagen zur Akkreditierung.

Wir sehen allerdings das Problem, dass der Wissenschaftsrat eine gemeinsame Einrichtung von Bund und Ländern ist, so dass nach § 78 VwGO eine verwaltungsgerichtliche Klage gegen eine Akkreditierungsentscheidung gegen den Bund und alle Länder als Passivlegitimierte zu führen wäre, was wir für unpraktikabel halten.

Bei einer gesetzlichen Regelung der „institutionellen Akkreditierung“ soll deshalb vorgesehen werden, dass der Rechtsweg gegen die Entscheidung des Wissenschaftsrats gegeben ist und dass der Wissenschaftsrat passivlegitimiert ist.

**6. Wie bewerten Sie die Vorgaben der institutionellen Akkreditierung und der staatlichen Anerkennung zur Finanzierung der Hochschulen? Bitte erläutern Sie die Position des VPH hinsichtlich Regelungen, die sicherstellen, dass Studierende ihr Studium abschließen können.**

Hierzu nehmen wir in dreifacher Hinsicht Stellung:

**a) Publikation der Wirtschafts- und Finanzdaten privater Hochschulen durch den Wissenschaftsrat**

Der Leitfaden des Wissenschaftsrates sieht eine ganze Reihe von Angaben zur wirtschaftlichen Lage und Entwicklung einer privaten Hochschule vor. Dies betrifft besonders die im „Prüfbereich 7“ enthaltenen Fragen. Die privaten Hochschulen – auch solche, die nach dem Gesellschaftsrecht nicht publikationspflichtig sind – müssen hier dezidierte Daten zur ihrer Wirtschafts- und Finanzlage und –planung dem Wissenschaftsrat übermitteln. Dazu gehören u.a.

- Prognosen der Studierendennachfrage,
- Struktur und Entwicklung der Umsätze,
- Einwerbung von Drittmitteln,
- Prognose der Gewinnentwicklung,
- Investitionen,
- Forderungsmanagement,
- Daten der Personalwirtschaft.

Wir sind der Meinung, dass diese Finanz-, Wirtschafts- und Personaldaten, insbesondere soweit sie künftige Zeiträume betreffen, unter das Betriebs- und Geschäftsgeheimnis der Hochschule und ihres Trägers fallen. Dies gilt besonders für die Hochschulen, die nach dem Zivil- und Gesellschaftsrecht nicht publikationspflichtig sind.

Der Wissenschaftsrat veröffentlicht diese ihm in den Selbstberichten anvertrauten Daten im Internet und in öffentlich zugänglichen Printformaten, so dass jeder - auch Wettbewerber- diese Daten abrufen kann. Wir sind der Auffassung, dass die Veröffentlichung einzelner Finanz-, Wirtschafts- und Personaldaten einer privaten Hochschule und ihre öffentliche Bewertung durch den Wissenschaftsrat datenschutzrechtlich unzulässig ist und künftig ausgeschlossen werden muss. Wir verweisen weiter darauf, dass die Offenbarung von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen der Hochschulen, die dem Wissenschaftsrat als Amtsträger anvertraut oder bekannt geworden sind, gemäß § 203 Abs.2 StGB strafbar sein kann.

**b) Vorgaben der Landeshochschulgesetze zur Finanzierung privater Hochschulen**

Die Landeshochschulgesetze sehen zur Finanzierung privater Hochschulen in mehr oder weniger gleichlautenden Regelungen als Voraussetzung der staatlichen Anerkennung vor, dass

1. die wirtschaftliche und rechtliche Stellung des hauptberuflichen Lehrpersonals gesichert ist,
2. die finanziellen Verhältnisse des Trägers der Einrichtung erwarten lassen, dass die notwendigen Mittel für den Betrieb der Hochschule bereitgestellt werden.

Wir halten diese Vorgaben grundsätzlich für legitim und angemessen.



In der Verwaltungspraxis zur Sicherstellung des Bestands privater Hochschulen verfahren die Länder jedoch recht unterschiedlich. Die von den privaten Hochschulen geforderten Garantien reichen von einfachen Garantieerklärungen, über weiche und harte Patronatserklärungen und Kooperationsvereinbarungen mit anderen Hochschulen bis zu Bürgschaften und Bankbürgschaften.

Das Bremer Hochschulgesetz sieht zusätzlich vor, dass die Hochschule vor Anerkennung ein Gutachten vorlegt, nach dem ihr wirtschaftlicher Bestand nachhaltig gesichert ist.

Am ehesten in Übereinstimmung mit der Privatautonomie steht § 83 Abs.2 Ziff. 8 des Brandenburgischen Hochschulgesetzes, der die private Hochschule verpflichtet, die Studierenden bei Abschluss des Studienvertrags über die Risiken für ihren Studienabschluss bei vorzeitiger Einstellung des Lehrbetriebs zu informieren.

Am weitesten geht das Land NRW, das die Vorlage eines Garantievertrags und zusätzlich einer Bankbürgschaft vorsieht, die dann auch noch entsprechend dem Wachstum der Hochschule anzupassen ist.

Wir halten die Verpflichtung zur Stellung von Bürgschaften aus mehreren Gründen für unangemessen und rechtlich für bedenklich.

Zunächst sind Bürgschaften ungeeignet, um die Studierenden gegen die Einstellung des Lehrbetriebs abzusichern:

- Faktisch ungeeignet sind sie, weil die bisherigen Erfahrungen in den Fällen einer drohenden Einstellung des Lehrbetriebs oder einer Insolvenz der Hochschule zeigen, dass sich die Studierenden und Mitarbeiter frühzeitig an andere Hochschulen umorientieren, da die Arbeit oder das Studium an einer abzuwickelnden Hochschule unattraktiv ist. In der Praxis haben sich deshalb bei der Abwicklung solcher Hochschulen keine wesentlichen wirtschaftlichen oder sonstigen Nachteile für die Studierenden ergeben, auch weil andere private oder staatliche Hochschulen sie jeweils ohne große Verzögerung aufgenommen haben.
- Rechtlich ungeeignet sind die Bürgschaften im Insolvenzfall, da sie in die Insolvenzmasse eingehen und der Befriedigung aller Gläubiger dienen, den Studierenden also nicht ausschließlich zugute kommen.

Damit verursachen Bürgschaften den privaten Hochschulen Kosten, ohne den Studierenden zusätzliche Sicherheit zu bieten. Für die betroffenen Hochschulen ist dies ein zusätzliches Markteintrittshindernis und stellt sich als Wettbewerbsverzerrung gegenüber Hochschulen dar, die keine Bürgschaft stellen müssen und nicht die damit verbundenen Kosten haben.

Wir weisen in diesem Zusammenhang auf Art. 14 Abs.7 der für die privaten Hochschulen geltenden EU-Dienstleistungsrichtlinie hin, wonach die Pflicht, eine finanzielle Sicherheit für die Aufnahme oder Ausübung einer Dienstleistungstätigkeit zu stellen, grundsätzlich unzulässig ist.

Der Abschluss eines privatrechtlichen Studienvertrags gehört nach unserer Auffassung in die Sphäre der verfassungsrechtlich geschützten Privatautonomie und der zivilrechtlichen Eigenverantwortung der beiden Vertragsparteien und sollte nicht mit systemfremden öffentlich-rechtlichen Regulierungen überlagert werden.

Wollen die Länder im Sinne des Verbraucherschutzes für die Studierenden tätig werden, bieten sich geeignetere Instrumente an, wie z.B. die Regelung nach dem brandenburgischen Hochschulgesetz.

Für akzeptabel halten wir auch das in Baden-Württemberg angewandte Instrument der weichen Patronatserklärung, die eine Sicherung gewährleistet, ohne zusätzliche Kosten zu verursachen.

Heidelberg, den 21. August 2018

Prof. Klaus Hekking

Prof. Dr. Peter Thuy

Dr. Harald Beschorner

Prof. Dr. Richard Merk

Prof. Dr. Marcelo Da Veiga