



## **Allgemeine Vorbemerkung**

Mit dem vorliegenden Entwurf eines Hochschulzukunftsgesetzes (HZG NRW) setzt die Landesregierung einige aus Sicht des Verbands der Privaten Hochschulen zentrale Anliegen um: Die Stärkung der Vielfalt der Hochschullandschaft, die in Nordrhein-Westfalen deutlich von den privaten Hochschulen bereichert wird.

In Nordrhein-Westfalen befindet sich jede vierte Hochschule in privater Trägerschaft; sechs Prozent der Studierenden in Nordrhein-Westfalen sind nach einer Studie des Stifterverbands für die deutsche Wissenschaft aus dem Jahre 2011 an einer privaten Hochschule eingeschrieben. Eine überdurchschnittliche Entwicklung lässt auch bei der Ausbildungsleistung der privaten Hochschulen in NRW ablesen. Während im Bundesdurchschnitt der Anteil der Studierenden an privaten Hochschulen zwischen 2000 und 2008 um 2,7 Prozentpunkte auf 4,1 Prozent gestiegen ist, erhöhte sich der gleiche Wert in NRW um 4,7 Prozentpunkte auf 6,2 Prozent.

Die Statistik IT.NRW weist in diesem Jahr eine deutliche Steigerung der Anteil der Studierenden an privaten Hochschulen aus: Waren im Jahr 2008 knapp 30.000 Studierende an einer nordrhein-westfälischen privaten Hochschule eingeschrieben, so waren es im Jahr 2012 bereits 46.184 Studierende. Verglichen mit der Zahl der immatrikulierten Studierenden an staatlichen Fachhochschulen von 130.404 Studierenden, wird deutlich, dass der Anteil der Studierenden an privaten Hochschulen kontinuierlich ansteigt (Quelle: IT.NRW • Hochschulen in Nordrhein-Westfalen: Statistik kompakt – Ausgabe 2013).

Neben der Anerkennung der Bedeutung privater Hochschulen des Landes begrüßt der Verband der privaten Hochschulen insbesondere die gesetzliche Festlegung in Teil 9 des HZG der bisher in der Praxis bereits umgesetzten Regelungen für die Anerkennung, die Aufsicht und den Betrieb von privaten Hochschulen des Landes.

Kritisch sehen der VPH und seine Mitgliedshochschulen insbesondere die Abkehr vom Leitbild der unternehmerischen Hochschule insofern, als dadurch unter dem Vorwand der „Hochschulförmigkeit“ der staatlichen Aufsicht die Handhabe geboten werden könnte, dies in der Genehmigungspraxis incidenter auf private Hochschulen zu übertragen.



Aus diesem Anlass erscheint es uns wichtig, darauf hinzuweisen, dass die für die staatlichen Hochschulen vorgesehenen Corporate Governance-Strukturen auf die privaten Hochschulen nicht übertragen werden können, auch nicht unter dem Vorwand der Herstellung der sog. „Hochschulförmigkeit“ oder der „Gleichwertigkeit“.

Für die Staatshochschulen hat der Staat die Organisationshoheit, sie sind Teil der mittelbaren Staatsverwaltung, sie werden aus Steuermitteln finanziert und durch den Staat getragen und garantiert. Sie sind nicht insolvenzfähig, unterliegen dem öffentlichen Dienstrecht und ihre Organe unterliegen keinen zivilrechtlichen Gestaltungs- und Haftungspflichten. Ihre Organisation und Führung folgt den Gesetzmäßigkeiten der Staatsverwaltung.

Demgegenüber stehen die privaten Hochschulen im Privateigentum, sind in privaten Rechtsformen verfasst, unterliegen neben dem Hochschulrecht auch dem Zivilrecht, 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 Staatshochschulen. Sie stehen im Spannungsfeld von Zivilrecht und öffentlichem Hochschulrecht, denen sie jeweils entsprechen müssen. Daraus erwachsende Konflikte müssen im Licht der den privaten Hochschulen und ihren Trägern zustehenden Grundrechte gelöst werden.

Anders als Staatshochschulen genießen private Hochschulen und ihre Träger als private juristische Personen 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, der 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. Diesem Grundrechtsschutz müssen auch die Aufsichtsbehörden bei der staatlichen Anerkennung und die Akkreditierungsinstitutionen bei der Akkreditierung Rechnung tragen.

Dabei benötigen private Hochschulen, die im Wettbewerb um Studierende, Professoren und Investoren aufgrund der Steuerfinanzierung der Staatshochschulen und der Sozialversicherungspflicht ihrer Hochschullehrer ohnehin strukturell benachteiligt sind, einen weiten Gestaltungsspielraum bei der Führung und Organisation der Hochschule, um ihren Bestand marktadäquat und wirtschaftlich nachhaltig zu sichern. Dieser Spielraum wird aus unserer Sicht lediglich begrenzt durch die individuelle Wissenschaftsfreiheit der Hochschullehrer im Kernbereich von Forschung und Lehre. Staatseingriffe hingegen, die unter den Aspekten von Verbraucherschutz oder 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 mit der Organisation staatlicher Hochschulen. Eine entsprechende Vorgabe würde sich in unseren Augen deshalb auch vor diesem Hintergrund ausschließen.

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 für die akademische Freiheit ihrer Hochschullehrer geschaffen und aufrecht erhalten werden. (siehe dazu auch Wissenschaftsrat, „Private und kirchliche Hochschulen aus Sicht der Institutionellen Akkreditierung, 2012, Seite 68).



Im Übrigen verlangt der VPH keine institutionelle Förderung der privaten Hochschulen, aber eine gleichrangige Teilhabe der privaten Hochschulen an staatlichen Wettbewerben und Programmen, wie dies auch der Wissenschaftsrat empfiehlt. Nur so können Wettbewerbsverzerrungen vermieden werden.

Angemerkt werden darüber hinaus die Regelungen zum Studium in Teilzeitform, die staatliche Anerkennung (Corporate Governance), die Rechtsstaatlichkeit der Akkreditierungsverfahren sowie das Thema Franchising.

### **Zu den HZG-Änderungen im Einzelnen:**

#### § 62a (Studium in Teilzeitform)

Wir schlagen vor, § 62a Absatz 1 Satz 1 wie folgt zu ändern und um folgenden Satz 2 zu ergänzen:

*„Die Hochschule kann das Lehrangebot so organisieren, dass das Studium auch als Teilzeitstudium erfolgen kann. Die Hochschule muss das Teilzeitstudium zu marktüblichen Preisen oder zu Preisen, die sowohl sämtliche Kosten als auch eine angemessene Gewinnspanne enthalten, anbieten.“*

Begründung:

Das Angebot von Studiengängen in Teilzeitform auch an staatlichen Hochschulen muss den Grundsatz der Subsidiarität beachten. Aus Gründen der Wettbewerbsgleichheit müssen dieselben Bedingungen gelten wie für private Hochschulen. Die EU-Beihilferichtlinie ist zu beachten. Eine indirekte oder verdeckte Subventionierung aus öffentlichen Mitteln staatlicher Hochschulen von Personal bzw. Sachmitteln für im Wettbewerb mit privaten Hochschulträgern betriebene Einrichtungen ist aus unserer Sicht EU-rechtlich ggf. unzulässig.

#### § 72 Staatliche Anerkennung

Absatz 2 Satz 1 Nummern 1 und 9 (Corporate Governance)



Wir schlagen vor, § 72 Absatz 2 Satz 1 Nummern 9 wie folgt zu ergänzen:

*„...abgegrenzt werden; insbesondere muss die akademische Selbstverwaltung nach Maßgabe der von den Hochschulorganen beschlossenen Grundordnung an den Verfahren zur Bestellung und Abberufung der Hochschulleitung beteiligt werden und im akademischen Kernbereich Forschung und Lehre muss eine autonome Entscheidungsbildung durch die akademischen Gremien gewährleistet sein; ...“*

#### Begründung

Zu dieser Problematik steht eine gerichtliche Klärung im Rahmen eines Verwaltungsstreitverfahrens vor dem VG Karlsruhe an. Ferner wird auf die Allgemeine Vorbemerkung verwiesen. Aus Sicht des VPH ist es für eine Hochschule selbstredend, dass ihre innere Wissenschaftsfreiheit hinreichend gesichert und eine autonome Entscheidungsbildung im akademischen Kern durch die akademischen Gremien gewährleistet sein muss. Dem VPH ist kein Fall bekannt, in dem dagegen verstoßen worden wäre. Dass die akademische Selbstverwaltung Einfluss auf die Bestellung und Abberufung der Hochschulleitung haben muss, ist für den Verband ebenfalls unstrittig. Die Grundordnungen der Mitgliedshochschulen sehen dies jeweils vor und der VPH hat auf seiner Mitgliederversammlung im Oktober 2011 einen entsprechenden Beschluss zur Corporate Governance gefasst. Dieser Einfluss muss jedoch vor dem Hintergrund der oben beschriebenen legitimen und grundrechtlich geschützten Betreiberinteressen sachgerecht mit den Trägerinteressen abgewogen werden. Dabei spielen auch die Fragen der Haftung der verantwortlichen Personen der Hochschulträgersgesellschaften eine Rolle. Die Bestellung und Abberufung der Hochschulleitung muss aus VPH-Sicht zwingend nach Maßgabe der von den Hochschulorganen beschlossenen Grundordnung erfolgen.

#### Absatz 2 Nummer 8 (akademische Selbstverwaltung)

Wir schlagen vor, § 72 Absatz 2 Nummer 8 wie folgt zu ändern:

*“(...) die Mitglieder und Angehörigen der Hochschule an der Gestaltung des Studiums und an der akademischen Selbstverwaltung in sinngemäßer Anwendung der für Hochschulen in staatlicher Trägerschaft oder staatlichen Kunsthochschulen geltenden Grundsätze bei*



*gleichzeitiger Berücksichtigung der sich aus der Trägerschaft nichtstaatlicher Hochschulen ergebenden Besonderheiten mitwirken, (...)*“

#### Begründung

Die Regelung kann nur so weit gelten, wie die gesetzliche Haftung der verantwortlichen Personen der Hochschulträgerschaften nicht betroffen ist. Diese Personen dürfen nicht gezwungen sein, Entscheidungen der akademischen Selbstverwaltung umzusetzen, für die sie haften.

#### § 73 Anerkennungsverfahren

Wir schlagen vor, § 73 Absatz 1 Satz 1 wie folgt zu ändern:

*„Das Ministerium spricht auf schriftlichen Antrag die unbefristete staatliche Anerkennung aus.“*

Außerdem schlagen wir vor, § 73 Absatz 1 Satz 3 wie folgt zu ändern:

*„Die Anerkennung kann mit Auflagen versehen werden, die der Erfüllung der Voraussetzungen des § 72 dienen.“*

#### Begründung:

Wie die Gesetzesbegründung zu § 75 Absatz 2 sowie der Gesetzestext des § 75 Absatz 4 zeigen, ist die Anwendung der EU-Dienstleistungsrichtlinie auch nach Auffassung des Landesgesetzgebers und der Landesregierung gegeben und sollte klargestellt werden. Dies entspricht im Übrigen der Auffassung der EU-Kommission.

Insbesondere ist eine generell befristete staatliche Anerkennung nach der EU-Dienstleistungsrichtlinie nicht zulässig. Die in Absatz 1 Satz 3 vorgesehene Kann-Regelung wird durch die Gesetzesbegründung zu § 73a Absatz 3 unterlaufen, nach der generelle befristete staatliche Anerkennungen erteilt werden und erst nach Erfüllung der Voraussetzungen des § 73a Absatz 3 eine unbefristete staatliche Anerkennung erfolgt. Dies widerspricht klar der EU-Dienstleistungsrichtlinie.



#### Absatz 1 Satz 2 sowie Absatz 3 (Akkreditierung)

Auf die anstehende Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts zur Rechtsstaatlichkeit der Akkreditierungsverfahren wird hingewiesen. Eine Klärung des Rechtsstatus des Wissenschaftsrats und des Akkreditierungsrats ist zu erwarten. Dies ist insbesondere deshalb bedeutsam, da sich die Landesregierung weitgehend von inhaltlichen Prüfungen zurückziehen will, so dass ggf. Entscheidungen des Wissenschaftsrats und des Akkreditierungsrats gerichtlich angegriffen werden. Eine Beklagteneigenschaft von Wissenschaftsrat und Akkreditierungsrat ist derzeit jedoch rechtlich ungeklärt.

Bezieht das Ministerium weitgehend externen Sachverstand wie den Wissenschaftsrat mit ein, muss sichergestellt werden, dass der Wissenschaftsrat oder eine vergleichbare Institution nach Vorgaben bzw. in Abstimmung mit dem Ministerium handelt und keinen eigenen Entscheidungsspielraum hat, der zu divergierenden Auffassungen bei Ministerium und Wissenschaftsrat bzw. vergleichbarer Einrichtung führen kann. Diese Vorgaben oder Kriterien müssen vorab den betreffenden Hochschulen bekannt sein, damit diese sich darauf einstellen können.

Daneben ist zu fordern, dass mit Blick auf eine einheitliche Qualitätssicherung und den Gleichbehandlungsgrundsatz sich auch staatliche Hochschulen in gleicher Weise den Akkreditierungen zu unterziehen haben wie private Hochschulen. Hierbei wird insbesondere auf die Praxis verwiesen, wonach Staatshochschulen neue Studiengänge auch ohne vorherige Programmakkreditierung anbieten können. Private Hochschulen müssen dagegen, auch wenn sie staatlich anerkannt und institutionell akkreditiert sind und damit die Gleichwertigkeit mit den Staatshochschulen förmlich festgestellt ist, neue Studiengänge vor Markteinführung akkreditieren lassen. Dies ist ein erheblicher Wettbewerbsnachteil für die privaten Hochschulen.

#### § 73 Absatz 5 (Kosten der Akkreditierungsverfahren)

Bzgl. der allgemeinen Anmerkungen wird auf die Stellungnahme zu Absatz 3 verwiesen.

Dass Akkreditierungsagenturen nach § 7a Absatz 1 Satz 2 als beliebige Unternehmer angesehen werden, wird aus Gründen der Rechtsklarheit begrüßt.

#### § 73a Folgen der Anerkennung

##### § 73a Absatz 3 (unbefristete staatliche Anerkennung)



Wir schlagen vor, § 73a Absatz 3 wie folgt zu ändern:

*„Die Anerkennung wird in jedem Fall unbefristet ausgesprochen, wenn die Hochschule für die Dauer von zehn Jahren von dem Wissenschaftsrat oder einer vergleichbaren Institution institutionell reakkreditiert wird.“*

Weiterhin schlagen wir aus Gründen der Systematik vor, diesen neu formulierten Absatz 3 in § 73 als neuen Absatz 4 aufzunehmen. Die bisherigen Absätze 4 und 5 des § 73 werden dann zu § 73 Absätzen 5 und 6.

#### Begründung

Die staatliche Anerkennung ist nach der EU-Dienstleistungsrichtlinie unbefristet zu erteilen. Auf die Stellungnahme zu § 73 Absatz 1 Satz 1 wird verwiesen. Insbesondere strebt der Wissenschaftsrat die „Entlassung“ der jeweiligen Hochschule aus dem staatlichen Regelaufsichtssystem an, wenn die in § 73a beschriebene Akkreditierung erfolgreich erteilt wurde.

#### § 73a Absatz 4 (Promotionsrecht)

Der VPH weist auf die Überlegungen des Landes Schleswig-Holstein hin, auch den Fachhochschulen unter bestimmten Voraussetzungen das Promotionsrecht zu verleihen. Angesichts der hohen Qualität der nordrhein-westfälischen Fachhochschulen sollte diese Entwicklung von der Landesregierung sorgfältig im Auge behalten werden, um mögliche Wettbewerbsnachteile der nordrhein-westfälischen Fachhochschulen zu vermeiden. Ggf. ist Absatz 4 noch offener zu formulieren.

#### § 74a (Aufsicht)

Wir schlagen vor, § 74a Absatz 1 Satz 1 wie folgt zu ergänzen:

*„...; das Wissenschaftsministerium hat bei der Aufsicht das durch gemäß Art.5 Abs.3 GG geschützte Recht privater Hochschulen, ihre Organisation und Führung abweichend von den Bestimmungen, die für staatliche Hochschulen gelten, besonders zu beachten.“*

#### Begründung:





Es muss aus unserer Sicht gewährleistet werden, dass die den privaten Hochschulen immanente und durch die institutionelle Wissenschaftsfreiheit nach Art 5 Abs.3 GG gewährleistete kulturellen Eigenart und organisatorische Andersartigkeit privater Hochschulen nicht durch die unter dem Vorwand der „Hochschulförmigkeit“, des „Verbraucherschutzes“ oder der „Gleichwertigkeit mit staatlichen Hochschulen“ staatlich verordnete Übernahme von Organisationsmustern und Führungsstrukturen der Staatshochschulen nivelliert wird. Insbesondere auch mit Blick auf die gesetzliche Haftung der verantwortlichen Personen der Hochschulträgersgesellschaften ist dies nicht vertretbar.

Private Hochschulen leisten auch nach Einschätzung des Wissenschaftsrates (s.o.) gerade durch ihre Andersartigkeit und die institutionelle Differenzierung zu den Staatshochschulen einen wichtigen Beitrag für das deutsche Hochschulwesen, wie auch die Landesregierung auf S. 300 der Gesetzesbegründung anerkennt („...eigenständiger Teil der Hochschullandschaft...“). Private Hochschulen, die auf administrativem Wege zu „Staatshochschulen in privater Trägerschaft“ gleichgeschaltet werden, verlieren ihre kulturelle Eigenart, die überhaupt erst ihre Existenz neben den Staatshochschulen rechtfertigt. In der staatlichen Aufsicht muss das Prinzip gelten „Gleichwertigkeit erfordert nicht Gleichartigkeit“.

Nordrhein-Westfalen hat sich bisher als privathochschulfreundliches Land gezeigt und damit die Vielfalt seiner Hochschullandschaft gefördert, was sich auch als Standortvorteil erweist. Dies muss auch künftig gesichert werden.

#### § 75 Absatz 3 (Franchising)

Der VPH fordert, dass Franchisingstudiengänge bei mit Steuermitteln entwickelten und akkreditierten Studiengängen nicht zulässig sind. Nur dann können Wettbewerbsnachteile (z.B. beim Personaleinsatz) verhindert werden. Aus Gründen der Wettbewerbsgleichheit müssen dieselben Bedingungen gelten wie für private Hochschulen. Die EU-Beihilferichtlinie ist zu beachten. Eine indirekte oder verdeckte Subventionierung aus öffentlichen Mitteln staatlicher Hochschulen von Personal bzw. Sachmitteln für im Wettbewerb mit privaten Hochschulträgern betriebene Einrichtungen ist aus unserer Sicht EU-rechtlich ggf. unzulässig.