

Gemeinsame Erklärung  
der Hamburger Hochschulen

Asklepios Medical School

EBC Hochschule

Europäische Fernhochschule

HFH · Hamburger Fern-Hochschule

HSBA · Hamburg School of Business Administration

- zusammengeschlossen im Verband der privaten Hochschulen (VPH), Landesverband  
Hamburg -

sowie der

ISS International Business School of Service Management

und der Northern Business School (Hochschule in Gründung)

zur HmbHG-Novelle 2013/2014

- Entwurf eines Gesetzes zur Weiterentwicklung des Hochschulrechts (Stand:  
17.06.2013) -

Hamburg, September 2013

## 1. Grundsätzliche Kritik

Das geltende HmbHG weist den konzeptionellen Mangel auf, dass es weitestgehend im Unklaren lässt, welche seiner Normen auf Hochschulen in privater Trägerschaft anzuwenden sind und welche nicht. Dies führt zu erheblichen Unsicherheiten in der praktischen Rechtsanwendung und behindert die Transparenz behördlicher und gerichtlicher Entscheidungen.

Das HmbHG definiert seinen Geltungsbereich in § 1 Abs. 2 S. 1. Hiernach gilt es explizit nur für die dort genannten staatlichen Hochschulen. Hochschulen in privater Trägerschaft sind ausgenommen. Das HmbHG regelt in seinem 8. Abschnitt lediglich Fragen der staatlichen Anerkennung privater Hochschulen. Allein hier finden sich einige wenige Verweise auf bestimmte Normen des HmbHG, die auf staatlich anerkannte Hochschulen entsprechend anzuwenden sind. So verweist § 116 Absatz 3 Satz 1, 2.Hs. hinsichtlich der Prüfungsordnungen und der zu verleihenden Hochschulgrade auf die Regelungen des § 108 Absätze 2 bis 4. Insofern ist jedoch lediglich der behördliche Genehmigungsvorbehalt für Prüfungsordnungen und Titelverleihungen normiert.

Im Gesetz finden sich keine Aussagen etwa dazu, ob das geplante Benachteiligungsverbot nach § 70 Abs. 3 HmbHG-E (Ifd. Nr. 34) oder ob die für §§ 84, 85 HmbHG geplanten Neuregelungen zur Zuständigkeit und Zusammensetzung der Hochschulgremien auch für staatlich anerkannte Hochschulen gelten.

Alle anderen Landeshochschulgesetze sehen eindeutige Verweise auf entsprechend anzuwendende Normen vor (vgl. z.B. nur: § 123 BerlHG, § 70 LHG BaWü, § 76 HSG S-H).

Dennoch unternimmt die HmbHG-Novelle keinen Versuch, die aufgezeigten Rechtsanwendungsschwierigkeiten zu beheben, Rechtsklarheit zu schaffen und für Rechtssicherheit zu sorgen. Dies gelänge am ehesten mit einer den vorgenannten landesgesetzlichen Normen vergleichbaren Regelung.

## 2. Zu einzelnen Neuregelungen

Die im Gesetzesentwurf vorgeschlagenen Neuregelungen werden überwiegend begrüßt. Bisweilen aber ist auch Kritik nötig. Hervorzuheben sind hier (der amtlichen Nummerierung folgend) die nachfolgenden Bestimmungen:

- a) Nr. 12 : § 17 Abs. 3 Fortführung der akademischen Bezeichnung „Professor/in“ nach Ausscheiden aus dem Dienst

Die Bestimmung sollte explizit auch für staatlich anerkannte Hochschulen gelten.

**Begründung:** Die Rechtslage ist mangels gesetzlicher Regelung unklar. Die gegenwärtige behördliche Praxis in Hamburg ist daher nicht transparent. Die Fortführungsbefugnis wird für jede Hochschule individuell im Anerkennungsbescheid festgelegt und kann daher von Hochschule zu Hochschule unterschiedlich sein. Üblich scheint für Hochschulen in privater Trä-

gerschaft eine vorherige ununterbrochene Lehrtätigkeit an der Hochschule von 10 Jahren Dauer zu sein, um den Titel fortführen zu können. Hieraus folgen Wettbewerbsnachteile des Wissenschaftsstandortes Hamburg im Vergleich zu anderen Bundesländern. In Schleswig-Holstein darf die Bezeichnung „Professorin“ bzw. „Professor“ weitergeführt werden, wenn eine mindestens vierjährige Tätigkeit als Professor an der Hochschule vorlag. In Berlin darf die Bezeichnung nach einer fünfjährigen Tätigkeit an der staatlich anerkannten Hochschule fortgeführt werden, wobei vorherige Dienstzeiten an anderen Hochschulen angerechnet werden dürfen. In Niedersachsen darf die Bezeichnung nach dem Ausscheiden aus einem unbefristeten Beschäftigungsverhältnis mit der Hochschule weitergeführt werden. Diese Konditionen sind für hauptamtlich Lehrende attraktiver als in Hamburg. Hamburger Hochschulen haben daher in ihren Berufungsverfahren im Vergleich zu auswärtigen Hochschulen einen Wettbewerbsnachteil.

- b) Nr. 32: § 65 Abs. 2 und 3 Wiederholung von Zwischen- und Abschlussprüfungen zum Zwecke der Verbesserung, unbegrenzte Wiederholbarkeit von studienbegleitenden Prüfungen

aa) Die Regelungen zur Wiederholung von Zwischen- und Abschlussprüfungen zum Zwecke der Verbesserung sollten ebenfalls explizit auch für staatlich anerkannte Hochschulen gelten.

Begründung: Diese Regelung begrüßen wir. Durch diese Regelung wird die Möglichkeit eröffnet, eine Prüfungswiederholung zum Zwecke der Notenverbesserung in der Prüfungsordnung zuzulassen. Insbesondere für Studierende, die ein Studium neben dem Beruf aufnehmen, ist ein hohes Maß an Flexibilität des Prüfungswesens und ein selbstbestimmtes Studium besonders wichtig. Die Aussicht auf eine Notenverbesserung kann sich positiv auf die Lernmotivation auswirken und im Erfolgsfall die Zufriedenheit der Studierenden steigern. Mittel- und langfristig wird hier ein Beitrag zur Verbesserung der beruflichen Qualifikation geleistet, die sich auch positiv auf die späteren Berufschancen auswirkt.

bb) Wir begrüßen es grundsätzlich auch, dass die Möglichkeit eröffnet werden soll, von der starren Regel der maximal zweimaligen Prüfungswiederholung abgewichen werden kann, wenn die Prüfungsordnung dies vorsieht. Angesichts der erheblichen Unsicherheit, welche Normen des HmbHG für die staatlich anerkannten Hochschulen anwendbar sind, gehen wir in diesem Fall jedenfalls davon aus, dass die Regelung auch für die staatlich anerkannten Hochschulen gilt, da diese im Rahmen des Prüfungswesens an die Vorgaben des Hochschulgesetzes gebunden sind.

Eine unbegrenzte Wiederholbarkeit studienbegleitender Prüfungen wird jedoch mit großer Skepsis gesehen. Zum einen ist schon nicht ersichtlich, welchen konkreten Vorteil nun gerade die unbegrenzte Wiederholbarkeit bietet, den – bei realitätsnaher Betrachtung – nicht auch eine z.B. 100fache Wiederholungsmöglichkeit ebenfalls böte. Die im Gesetzesentwurf vorgesehene alleinige Wahloption zwischen zweimaliger und unbegrenzter Wiederholbarkeit erscheint daher gefärbt von einer gewissen Willkürlichkeit. Hinzu kommt, dass bei Studiengängen mit modularem Aufbau unter „studienbegleitender Prüfung“ auch jede modulabschließende Prüfung verstanden werden kann, so dass hiernach die unbegrenzte Verlänger-

barkeit des Studiums ermöglicht würde. Vor allem aber steht zu befürchten, dass sich eine unbegrenzte Wiederholbarkeit von Prüfungen negativ auf das Leistungsniveau der Studierenden auswirken kann. Der didaktisch erwünschte Respekt des Studierenden vor der Prüfung schwände, so dass eine Lernmotivation gefördert würde, die infolge der Beliebigkeit der Wiederholungsversuche die Beschränkung auf einen Minimal-Lernaufwand geradezu provozierte. Sinnvoller und vollkommen ausreichend wäre es aus unserer Sicht, wenn der Gesetzgeber den Hochschulen freistellt, in studienbegleitenden Prüfungen bis zu drei Wiederholungsversuche zu gewähren.

c) Nr. 34: § 70 Abs. 3 und 7 Keine Benachteiligung von Inhabern von Masterabschlüssen von Fachhochschulen bei Promotionsvorhaben

Diese Regelungen begrüßen wir, schlagen aber vor, Abs. 7 durch die Einfügung der Worte „und den anderen staatlich anerkannten Fachhochschulen“ nach „Hochschule für Angewandte Wissenschaften Hamburg“ zu ergänzen.

Begründung: Aus dem Typus der Hochschule, die den Mastergrad verliehen hat, können keinerlei Rückschlüsse auf die Befähigung zu wissenschaftlicher Arbeit gezogen werden. Dies gilt nicht nur für staatliche, sondern gleichermaßen auch für staatlich anerkannte Fachhochschulen. Die ausdrückliche Einbeziehung des Benachteiligungsverbots von Absolventen anderer Fachhochschulen umfasst auch die staatlich anerkannten Hochschulen, da gemäß § 116 Absatz 1 Satz 1 2. Hs HmbHG deren Abschlüsse die gleichen Berechtigungen verleihen wie Hochschulgrade gleicher Studiengänge an staatlichen Hochschulen.

Allerdings regen wir an, den Absatz 7 dem Wortlaut und dem Zweck des Absatzes 3 anzupassen. Da Absatz 3 eine Gleichbehandlung von Absolventen aller Fachhochschulen bei der Zulassung zu Promotionsvorhaben garantieren soll, sollte auch hier ein Verweis auf alle Fachhochschulen erfolgen. Dieser schließt die staatlich anerkannten Hochschulen mit ein, da diese gemäß § 116 Absatz 1 Satz 2 mit staatlichen Hochschulen zusammenwirken können.

d) Nr. 61: § 114 Abs. 1 und Abs. 4 Staatliche Anerkennung als Hochschule

Das Ziel der Bestimmung, größere Rechtssicherheit zu schaffen, wird begrüßt. Allerdings verbleiben hiernach noch Anwendungsunsicherheiten, die behoben werden sollten.

Begründung: Bildungseinrichtungen, die eine staatliche Anerkennung als Hochschule in Hamburg anstreben, mussten auch in der Vergangenheit faktisch mehrere Verfahren gleichzeitig erfolgreich durchlaufen, um eine positive Anerkennungsentscheidung zu erlangen: Das Verfahren der staatlichen Anerkennung, eine Konzeptprüfung, später die institutionelle Akkreditierung und Programmakkreditierungen aller angebotenen Studiengänge. Eine rechtliche Grundlage im HmbHG gab es hierfür bisher nicht. Der Versuch, für diese Praxis im Rahmen eines Anerkennungsverfahrens nunmehr eine Rechtsgrundlage im HmbHG zu schaffen, wird ausdrücklich begrüßt. Dieser Schritt war aus unserer Sicht überfällig. Gerade im

Gründungsstadium einer privaten Hochschule werden erhebliche, vor allem personelle Ressourcen gebunden, damit die diversen Verfahren parallel abgeschlossen werden können.

Ob das derzeitige Akkreditierungssystem rechtlich Bestand hat, ist noch nicht abschließend geklärt und damit abzuwarten.

Die vorgeschlagenen gesetzlichen Regelungen sind aus unserer Sicht jedoch nicht hinreichend bestimmt. Dass die „anerkannten wissenschaftlichen Maßstäbe“, denen die Leistungen in Lehre und Forschung entsprechen müssen, diejenigen sind, die der Wissenschaftsrat entwickelt hat, ist dem Wortlaut der Norm nicht zu entnehmen. Dass der Wissenschaftsrat für die nunmehr in Absatz 3 geregelte Pflicht zur institutionellen Akkreditierung die zuständige „sachverständige Stelle“ ist, ergibt sich jedenfalls nicht hinreichend klar aus dem Gesetzesentwurf.

Hinzu kommt, dass die privat finanzierte Bildungseinrichtung im Rahmen dieses Verfahrens, das mit erheblichen Kosten verbunden ist, keine Wahlmöglichkeit hat, wer die Begutachtung durchführt. Die zuständige Behörde wählt die bisher einzige zuständige Stelle für die Bildungseinrichtung aus, nämlich den Wissenschaftsrat, der im Gesetz nicht benannt ist. Die Bildungseinrichtung trägt die Kosten des Verfahrens, ohne eine Wahlmöglichkeit der prüfenden Stelle zu haben. Hier empfiehlt sich aus wettbewerbsrechtlichen und gesetzestechnischen Gründen die Normierung eines Vorschlagsrechts der Bildungseinrichtung, dem die zuständige Behörde regelmäßig folgt, es sei denn, überwiegende Gründe sprechen gegen die Qualifikation oder die Neutralität der akkreditierenden Stelle.

Auch in § 114 Abs. 1 Nr. 3 HmbHG-E fehlt es an hinreichender Bestimmtheit: Der Formulierung ist nicht zu entnehmen, dass es sich bei den „anerkannten Qualitätsstandards“ um die „Ländergemeinsamen Strukturvorgaben für die Akkreditierung von Bachelor- und Masterstudiengängen“ handelt.

Ferner ist auch in § 114 Abs. 4 HmbHG-E der Wortlaut der Norm nicht hinreichend bestimmt. Unklar bleibt, dass mit „einer im Einvernehmen mit der Behörde ausgewählten sachverständigen Stelle“ die Akkreditierungsagenturen gemeint sind. Weiter ist unklar, welche Stelle für eine Prüfung von anderen als den Bachelor- und Masterstudiengängen (nicht solchen nach § 54 HmbHG) zuständig ist. In der Einzelbegründung wird von „vergleichbaren Formen der gutachterlichen Qualitätssicherung“ bei anderen Studiengängen gesprochen.

- e) Nr. 62: § 115 Abs. 5 Verlagerung der Zuständigkeit für spätere Änderungen des Anerkennungsbescheides vom Senat auf die zuständige Fachbehörde

Die Vereinfachung des Verwaltungsverfahrens bei Änderungen des Anerkennungsbescheids wird grundsätzlich begrüßt.

Wünschenswert wäre aber, die Fallgestaltungen, bei denen die „Änderung keine grundsätzliche Bedeutung“ hat, ausdrücklich aufzuführen, um mehr Rechtssicherheit für die staatlich anerkannten Hochschulen herbeizuführen. Unklar ist zudem, wer nach welchen Kriterien ent-

scheidet, wann die in der amtlichen Entwurfsbegründung genannte „Änderung ohne politische Bedeutung“ vorliegt.

- f) Nr. 63: § 116 Abs. 4 Anzeige der Anstellungsverträge der hauptberuflich Lehrenden und Verleihung der akademischen Bezeichnung „Professor/in“

Eine Vereinfachung des Verfahrens der Einstellung von Lehrenden an staatlich anerkannten Hochschulen wird begrüßt. Allerdings ist die Weiterverweisung auf § 17 Abs. 1 missverständlich und eine Klarstellungen zur Titelverleihung nötig.

Begründung: Nicht hinreichend klar ist geregelt, was der Verweis auf „besondere Bezeichnungen“ im Zusammenhang mit dem Verweis auf § 17 Absatz 1 HmbHG beinhaltet. § 17 Absatz 1 HmbHG spricht von der „akademischen Bezeichnung“ „Professorin“ oder „Professor“. Nicht hinreichend klar ist weiter, warum hier ein Verweis auf den Absatz 1 des § 17 HmbHG erfolgt, der Titularprofessoren regelt.

Weiterhin besteht eine erhebliche Rechtsunsicherheit bei der Frage, ob und ggf. unter welchen Umständen staatlich anerkannte Hochschulen berechtigt sind, Personen, die die Voraussetzungen des § 17 Absatz 1 HmbHG (Titularprofessoren) erfüllen, die akademische Bezeichnung „Professor“ bzw. „Professorin“ zu verleihen. Der Wissenschaftsstandort Hamburg darf dadurch nicht benachteiligt werden, und es sollte zur Vermeidung von Wettbewerbsnachteilen eine Anpassung an die Regelungen anderer Bundesländer erfolgen (siehe hierzu auch oben zu 2 a).

Ausweislich der Antwort des Senats der Freien und Hansestadt Hamburg vom 26.06.2012 auf die Schriftliche Kleine Anfrage des Abgeordneten Thilo Kleibauer (CDU) vom 20.06.2012 (Drs. 20/4542) haben - je nach Anerkennungsbescheid -

- die Hamburg School of Business Administration, das Recht, Personen, die die Voraussetzungen nach § 17 Abs. 1 HmbHG erfüllen, mit Genehmigung der zuständigen Behörde die akademische Bezeichnung „Professorin“ oder „Professor“ zu verleihen, und
- die Bucerius Law School sowie die Kühne Logistics University das Recht, Personen, die die Voraussetzungen nach § 17 Abs. 1 HmbHG erfüllen, mit Genehmigung der zuständigen Behörde die akademische Bezeichnung „Honorarprofessorin“ oder „Honorarprofessor“ zu verleihen und darüber hinaus
- die Kühne Logistics University das Recht, an der Hochschule temporär forschen und lehrenden Personen die Bezeichnung „Visiting Professor“ zu verleihen.

Den übrigen Hochschulen in privater Trägerschaft blieb dies, soweit bekannt, bislang verwehrt. Der Senat sollte im Rahmen dieses Gesetzesvorhabens die Gelegenheit nutzen, für diese Verwaltungspraxis eine transparente gesetzliche Grundlage zu schaffen.

g) Nr. 64: § 117 Abs. 4 Keine Ansprüche gegen die Freie und Hansestadt

Die Regelung stellt aus rechtlicher Sicht eine Selbstverständlichkeit dar. Allerdings stoßen die Erläuterungen zur amtlichen Synopse auf Befremden, soweit darin betont wird, dass „... das Studium an einer privaten Hochschule auf eigenes Risiko erfolgt.“.

Begründung: Die Formulierung in der Synopse erweckt den Eindruck, dass ein Studium an einer staatlich anerkannten Hochschule mit besonderen Risiken verbunden sei, auf das der Studieninteressierte zudem gesondert hingewiesen werden müsse. Die Verfasser der Synopse halten es anscheinend für notwendig, öffentlich vor Risiken beim Studium an einer privat finanzierten Hochschule zu warnen. Der Hinweis auf eine solche, tatsächlich nicht gegebene Risikobehaftetheit ist potentiell diskriminierend. Das Studium an einer staatlichen Hochschule erfolgt in diesem Sinne zweifelsfrei ebenfalls „auf eigenes Risiko“ des Studierenden. Beispielsweise würden Studierende an staatlich anerkannten Hochschulen keinesfalls riskieren, an einen Studiengang zu geraten, der nicht akkreditiert ist. Das scheint im Bereich der staatlichen Hochschulen anders zu sein. Nach einer Meldung der „Welt“ vom 16.04.2013 besitzt die Hälfte aller Studiengänge an staatlichen Hochschulen keine Akkreditierung.

Die weitere Begründung, dass derjenige, der sich für ein privat finanziertes Bildungsangebot entscheidet, nicht verlangen kann, dass die Allgemeinheit für den privaten Bildungsträger und seine Pflichten einsteht, ist bemerkenswert. Die Entscheidung für ein Studium an einer staatlich anerkannten Hochschule geht mit dem Verzicht auf ein steuerfinanziertes Studium einher. Gleichzeitig erhält die FHH in erheblichem Umfang Zuschüsse aus dem sog. Hochschulpakt für jeden Studienanfänger, der sein Studium an einer staatlich anerkannten Hochschule in Hamburg aufnimmt. Diese Mittel sind an sich dafür gedacht, zu Förderungszwecken an die Hochschulen des Landes weiter gereicht zu werden, damit dort weitere Studienplätze geschaffen werden. Dies wird in anderen Bundesländern tatsächlich auch so praktiziert, z.B. in Baden-Württemberg, Hessen, Nordrhein-Westfalen, Schleswig-Holstein und Rheinland-Pfalz. Dort sind die staatlich anerkannten Hochschulen in privater Trägerschaft nicht nur an den Zuwendungen, sondern sogar an den Gesprächen über die Verteilung der Mittel beteiligt. Dies ist in Hamburg leider nicht der Fall.

Die unterschiedliche Förderungspraxis hinsichtlich der Beteiligung der staatlich anerkannten Hochschulen in privater Trägerschaft an diesen Mitteln je nach Sitz der Hochschule führt zu einer erheblichen Wettbewerbsverzerrung zu Lasten der hier ansässigen Hochschulen. In diesem Zusammenhang sei beispielhaft auch hingewiesen auf die in §§ 4, 56 HmbHG-E vorgesehene Ermächtigung staatlicher Hochschulen, duale Studiengänge anzubieten. Jedenfalls auf diesem Sektor droht den nicht geförderten staatlich anerkannten Hochschulen eine inakzeptable und überdies wettbewerbsrechtlich höchst fragwürdige Benachteiligung. Der Wissenschaftsstandort Hamburg wird so im Vergleich zu anderen Bundesländern in seinem Bestand beeinträchtigt und in seiner Weiterentwicklung gehemmt. Diese Auswirkungen bekommen auch die Studierenden zu spüren, die in Hamburg an privaten Hochschulen immatrikuliert sind (im Wintersemester 2011/12 rd. 20.000 Quelle: Statistisches Amt Hamburg).