

Lothar Zechlin

Institutionelle Akkreditierung von Privathochschulen und Wissenschaftsfreiheit

ÜBERSICHT

I. Fragestellung

II. Wachsender privater Sektor, wachsender Bedarf nach Qualitätssicherung

III. Akkreditierung, Wissenschaftsfreiheit und Qualität

1. Was ist Akkreditierung?

2. Freiheit lässt sich nicht akkreditieren

IV. Staatliche Anerkennung, Wissenschaftsfreiheit und Partizipation

1. Die gesetzliche Entwicklung

2. Freiheit oder Partizipation?

a) Keine Drittwirkung der Wissenschaftsfreiheit

b) „Beleihung mit Freiheit“

3. Hochschulformigkeit

V. Wissenschaftsrat und Wissenschaftsfreiheit

VI. Fazit

I. Fragestellung¹

In regelmäßigen Abständen veröffentlichen der Stifterverband und die Heinz Nixdorf Stiftung das „Hochschul-Barometer“. Ähnlich wie Wirtschaftsforschungsinstitute das Geschäftsklima messen, erfassen sie mit diesem Instrument die Lage und Entwicklung der Hochschulen aus Sicht ihrer Leitungen. Das Ergebnis der Untersuchung für das Jahr 2016 zeigt eine hohe Zufriedenheit, allerdings mit einer Ausnahme: „Stimmungsabfall an privaten Fachhochschulen“ müssen die Autoren vermelden. In diesem Sektor sank der Stimmungsindex von 45,9 im Jahre 2011 auf 25,1 im Jahre 2016.² Private Hoch-

schulen, so erfährt man auf der Suche nach den Ursachen für die Unzufriedenheit, fühlen sich in ihren Besonderheiten als Alternative zu den staatlichen Hochschulen nicht unterstützt, sondern im Gegenteil zu einer allzu großen Angleichung an die Konkurrenz gedrängt. Sie beklagen ihre „zunehmende Regulierung“. Ein Ärgernis sei „die Einmischung des Wissenschaftsrates in Organisation, Führung und Personalpolitik privater Hochschulen im Rahmen der institutionellen Akkreditierung, der versuche, ihnen das öffentliche Hochschulmodell (Corporate Governance) aufzuzwingen. Dass dieser Eingriff in Rechte der privaten Hochschulen immer noch ohne gesetzliche Rechtsgrundlage geschehe, sei verfassungsrechtlich bedenklich“.³

Im Folgenden geht es nicht um die empirische Frage, ob die Privathochschulen tatsächlich zu einer zu starken Anpassung gezwungen werden.⁴ Hierzu müsste die reale Entscheidungspraxis des Wissenschaftsrates und ihre Implementierung untersucht werden.⁵ Vielmehr geht es auf einer normativen Ebene um den Begründungszusammenhang, mit dem der Wissenschaftsrat die Gewährleistung der Wissenschaftsfreiheit zu einer zentralen Anforderung an die Leitungs- und Entscheidungsstruktur der Privathochschulen erklärt und überprüft. Dieses Grundrecht ist in der Rechtsprechung für *staatliche* Hochschulen von einem individuellen Abwehrrecht gegen den Staat zu einem Recht auf wissenschaftsadäquate Hochschulorganisation durch den Staat weiterentwickelt worden. Das BVerfG⁶ hat in der Gruppenuniversität der 1970er Jahre den Professoren einen ausschlaggebenden oder maßgebenden Einfluss auf Entscheidungen zugesprochen, die „unmittelbar Forschung oder Lehre betreffen“, und später in der „autonomen Hochschule“ den Einfluss der Selbstverwaltungsgremien

1 Der Verfasser dankt Dr. Sigrun Nickel, Gütersloh, für anregende Diskussionen, die die Entstehung dieses Artikel vorangebracht haben.

2 Stifterverband für die Deutsche Wissenschaft, Hochschul-Barometer, Essen 2017, S. 13.

3 VPH Verband der Privaten Hochschulen, Ursachen für schlechte Stimmung bei den privaten Hochschulen, Pressemitteilung v. 22.8.2017 <https://www.presseportal.de/pm/78075/3714779> (abgerufen am 16.1.2018).

4 Thelen, Privatwirtschaftliche Hochschulen. Wissenschaftsmanagement an der Schnittstelle von privater Trägerschaft und staatlich anerkanntem Hochschulbetrieb. In: Lemmens u.a. (Hrsg.), Wissenschaftsmanagement, Bonn, Berlin 2017, S. 114 ff. vertritt die These „dass hinsichtlich der Funktion und Bedeutung des Wissenschaftsmanagement in privaten und staatlichen Hochschulen

von einer zunehmend konvergenten Entwicklung auszugehen“ sei (122). Das würde bedeuten, dass auch ganz ohne Zwang staatliche Hochschulen Elemente des privatwirtschaftlichen Managements und nichtstaatliche Hochschulen Elemente des tradierten Hochschulsystems übernehmen.

5 Dazu liegt die Untersuchung von Fink/Michel vor: Institutionelle Akkreditierung durch den Wissenschaftsrat. Eine empirische Analyse der Bewertungspraxis von Gutachter/innen. In: Qualität der Wissenschaft, H. 3 + 4, 2017, S. 74 ff. Die Autorinnen kommen zu dem Ergebnis, dass der Prüfbereich „Leistungsstruktur, Organisation und Verwaltung“ mit Abstand am meisten Auflagen, Empfehlungen und Anregungen auf sich zieht, und stellen die Frage, ob diese hohe Messlatte auch bei staatlichen Hochschulen angelegt wird.

6 BVerfGE 35, 79.

gegenüber den Leitungsorganen gestärkt.⁷ Diese organisationale Dimension des Grundrechts ist in jüngster Zeit durch den Baden-Württembergischen Verfassungsgerichtshof⁸ zu einer nahezu durchgängigen Professorenmehrheit für alle wichtigen Sach- und Personalentscheidungen, weit über „unmittelbar“ Forschung oder Lehre betreffende Angelegenheiten hinaus, weitergetrieben worden. Wenn der Wissenschaftsrat nun auch bei den *nichtstaatlichen* Hochschulen prüft, ob die „Leistungsstruktur und Organisation...die grundgesetzlich garantierte Freiheit von Kunst, Wissenschaft, Forschung und Lehre“ sicherstellen,⁹ führt das aus Sicht der Privaten zu einer paradoxen Situation. Sahen sie sich ursprünglich in der Rolle von Grundrechtsberechtigten, die ähnlich wie z.B. private Forschungseinrichtungen gegen den Staat geschützt sind, fanden sie sich plötzlich in der Rolle von Grundrechtsverpflichteten wieder, die durch ihre Leitungs- und Entscheidungsorganisation für die Wissenschaftsfreiheit ihrer Professoren sorgen sollen. In diesem Zusammenhang geht es auch um die sog. Hochschulformigkeit (dazu unten Ziff. IV. 3). Mittels dieses Begriffs überprüft der Wissenschaftsrat, ob einer privaten Bildungseinrichtung die Eigenschaft als „Hochschule“ zuerkannt werden kann.¹⁰ Auch das lehnen die Privaten als Versuch ab, „die für die staatlichen Hochschulen vorgesehenen Corporate-Governance-Strukturen [...] unter dem Vorwand der Herstellung der sog. ‚Hochschulformigkeit‘“¹¹ auf sie zu übertragen.

„Hochschulpolitische Brisanz hat das Thema allemal“, wird in der Literatur festgehalten.¹² Der folgende Beitrag geht deshalb der Frage nach, welche Bedeutung der Wissenschaftsfreiheit für die institutionelle Akkreditierung von Privathochschulen zukommt.

II. Wachsender privater Sektor, wachsender Bedarf nach Qualitätssicherung

Der private Hochschulsektor wächst seit Ende 1990er Jahre stark an, und das mit steigender Dynamik. Nach

Angaben des Statistischen Bundesamtes¹³ gab es im Studienjahr 2016/17 insgesamt 119 nichtstaatliche Hochschulen, darunter 19 Universitäten und 92 Fachhochschulen (ohne Verwaltungsfachhochschulen). An ihnen waren 211 569 Studierende eingeschrieben, davon 23 419 an Universitäten und 184 982 an Fachhochschulen. Damit hat sich die Zahl ihrer Studierenden gegenüber dem Jahr 2000 mit damals rund 45 000 Studierende beinahe verfünffacht. Auch ihr Anteil an der Gesamtzahl der 2,8 Mio Studierenden in Deutschland ist in diesem Zeitraum von 2,8% auf 7,6 % stark angewachsen. Dieser Trend tritt noch deutlicher zutage, wenn man die Hochschulen in kirchlicher Trägerschaft herausrechnet, deren Studierendenzahlen relativ konstant geblieben sind.

Durch ihr rasantes Wachstum geraten die Privathochschulen allerdings auch stärker in den Fokus der Öffentlichkeit, die sich insbesondere für die Qualität ihrer Angebote interessiert. Eltern wollen wissen, ob das Studium für ihre Kinder den erhofften Berufseinstieg ermöglicht, Arbeitgeber wollen sich auf die Kompetenzen der AbsolventInnen verlassen können und auch die Öffentlichkeit selbst will wissen, was von Doktorgraden oder Professorentiteln zu halten ist, die an privaten Hochschulen erworben wurden. Deshalb ist ihre staatliche Anerkennung für sie von zentraler Bedeutung. Während nämlich bei staatlichen Hochschulen das Vertrauen der Öffentlichkeit in ihre Qualität auf der Trägerschaft des Staates und dem darin liegenden Garantieverprechen beruht, fehlt ein solches Versprechen für die Privaten. Es wird durch die staatliche Anerkennung als „Hochschule“ nachgeholt, allerdings nicht komplett. Die Rechtswirkungen einer solchen Anerkennung bestehen nicht in einer völligen „Gleichstellung mit den staatlichen Hochschulen“,¹⁴ sondern sind auf die Schnittstellen der Hochschule zu ihrer Umwelt, also Bereiche beschränkt, in denen ein legitimes Bedürfnis der „Kunden“ nach Sicherheit besteht. Prägnant kommt das in § 77 Bayerisches Hochschulgesetz zum Ausdruck, wonach

7 BVerfGE 136, 338.

8 VerfGH BW, Urteil v. 14. 11. 2016 – 1 VB 16/15, juris.

9 Wissenschaftsrat (2015 a), Leitfaden der Institutionellen Akkreditierung nichtstaatlicher Hochschulen (Drs. 4395-15 v. 30. 1.2015), Berlin 2015, S.28; zuvor schon ähnlich Wissenschaftsrat (2005), Leitfaden der Institutionellen Akkreditierung, in: Wissenschaftsrat, Empfehlungen und Stellungnahmen 2004, Band II, Köln, 2005, S. 421 ff., 435.

10 Wissenschaftsrat (2015a) (Fn. 9), S. 6, 10 f.; Wissenschaftsrat (2015 b), Leitfaden der Konzeptprüfung nicht-staatlicher Hochschulen in Gründung (Drs. 4396 - 15 v. 30.1. 2015), Berlin, S. 6, 10f.

11 VPH Verband der Privaten Hochschulen, Stellungnahme zum neuen Leitfaden des Wissenschaftsrates der „Institutionellen Akkreditierung nichtstaatlicher Hochschulen“ vom 17. 11. 2015, <http://www.private-hochschulen.net/stellungnahmen-zu-hochschulgesetzen-ua.html>, S. 4 (abgerufen am 16.1.2018)

12 *Lynen*, Hochschulen und Hochschularten. In: Hartmer/Detmer (Hrsg.), Hochschulrecht. Ein Handbuch für die Praxis, 3. Aufl., Heidelberg 2017, S. 83 ff., Rn. 12.

13 <https://www.destatis.de/DE/ZahlenFakten/GesellschaftStaat/BildungForschungKultur/Hochschulen/Hochschulen.html> (abgerufen am 30.1.2018); vgl. auch *Thelen* 2017; Buschle/Haider, Private Hochschulen in Deutschland, Statistisches Bundesamt, WISTA, Heft 1, 2016, S. 75 ff.; Wissenschaftsrat (2012), Private und kirchliche Hochschulen aus Sicht der Institutionellen Akkreditierung, Köln 2012, S. 29 ff.; Stifterverband für die Deutsche Wissenschaft, Rolle und Zukunft privater Hochschulen in Deutschland, Essen 2010.

14 *Görtsch*, Kommentierung von § 72. In: Leuze/Epping, Hochschulgesetz Nordrhein-Westfalen, Bielefeld: Gieseking, 7. Ergänzungslieferung 2009, Rn. 9.

die Anerkennung der nichtstaatlichen Hochschule ermöglicht, „Hochschulprüfungen abzunehmen, Hochschulgrade zu verleihen und Zeugnisse zu erteilen; diese verleihen die gleichen Berechtigungen wie Hochschulprüfungen, Zeugnisse und Hochschulgrade gleicher Studiengänge an staatlichen Hochschulen“. Nur für dieses sog. „Berechtigungswesen“ übernimmt der Staat eine Garantiefunktion, ein darüber hinausgehendes Versprechen gibt er nicht ab. Durch diese Beschränkung werden zwei Fliegen mit einer Klappe geschlagen: Das Vertrauen in die Qualität der von privaten Hochschulen verliehenen Berechtigungen wird durch ein staatliches Versprechen gestützt, und die Privaten können die Andersartigkeit ihrer internen Strukturen und Prozesse gegenüber staatlichen Hochschulen beibehalten.

In diesem Kräftefeld zwischen Staat, zivilgesellschaftlichen Akteuren und Markt besteht eine „schwierige Kollisionslage“¹⁵ oder ein „Konfliktpotential“,¹⁶ das sich mit dem raschen Wachstum des privaten Sektors noch erhöht. Die Ministerialverwaltung trägt deshalb mit den Anerkennungsverfahren eine hohe Verantwortung, der nachzukommen ohne zusätzliche Expertise immer schwieriger wurde. Auf diese Weise kam der Wissenschaftsrat ins Spiel. Er verabschiedete im Jahr 2000 „Empfehlungen zur Akkreditierung privater Hochschulen“, in denen er sich zugleich bereiterklärte, diese Verfahren auch selbst durchzuführen.¹⁷ Nachdem er ein Jahr später mit der International University Bremen erstmals eine Hochschule akkreditiert hatte,¹⁸ ist auch bei ihm ein rasantes Wachstum festzustellen. Bis Anfang 2015 hat er 125 Akkreditierungsverfahren durchgeführt,¹⁹ über deren Ablauf und Anforderungen er in seinem „Leitfaden der Institutionellen Akkreditierung“ informiert. Die erste Fassung aus dem Jahr 2004 wurde 2006 geringfügig und 2010 und 2015 jeweils grundlegend überarbeitet. Die dafür maßgeblichen Überlegungen sind in einer „Stellungnahme“²⁰ aus dem Jahr 2009 zu einem äußerst kritischen Abschlussbericht einer internationalen Evaluationskommission sowie einer umfassenden Bestandsaufnahme²¹ aus dem Jahr 2012 veröffentlicht.

Akkreditierung durch den Wissenschaftsrat und staatliche Anerkennung hängen also eng zusammen. Faktisch wird ohne Akkreditierung keine Anerkennung

ausgesprochen, in einigen Bundesländern ist das sogar durch Gesetz so vorgeschrieben. Unsere Untersuchung wird sich deshalb mit der Akkreditierung (Ziff. 3.), der Anerkennung (Ziff. 4.) und der Rolle des Wissenschaftsrates zwischen diesen beiden Seiten (Ziff. 5.) beschäftigen.

III. Akkreditierung, Wissenschaftsfreiheit und Qualität

1. Was ist Akkreditierung?

Akkreditierung ist eine Verfahrensweise der Qualitätssicherung. Anders als Qualitätsmanagement, das durch Lernen und Entwicklung innerhalb der Organisation auf die Herstellung von Qualität abzielt, z.B. durch sog. Audits, ist sie auf die externe Feststellung von Qualität gerichtet. Ihre Funktion besteht in der Legitimationsbeschaffung in Wirtschaft, Politik und Gesellschaft. Die Anspruchsgruppen in der Umwelt einer Organisation, im Falle einer Hochschule also hauptsächlich Studienplatzbewerber und Arbeitgeber als potentielle „Nutzer“, sollen auf die Qualität der ihnen angebotenen Leistungen vertrauen, an sie „glauben“ können (lat. „adcredere“). Ursprünglich sind Akkreditierungen als Instrumente des Verbraucherschutzes bei der Produktzulassung von Waren oder Dienstleistungen entstanden. Sie knüpfen an das Konzept der internen „Qualitätskontrolle“ an, mit dem in den 1950er und 60er Jahren in der Industrie das Endprodukt vor Verlassen des Werkes auf festgelegte Standards überprüft wurde. Als extern verantworteter Überprüfung wird ihnen aber eher geglaubt als den internen Kontrolleuren. Zudem haben sie den Vorteil, dass sie die Endkontrolle des Produkts um eine präventive Kontrolle schon des Herstellungsprozesses erweitern, damit Produkte, die die Standards verfehlen, gar nicht erst erzeugt werden.

Die „zentrale Frage“,²² um die es dem Wissenschaftsrat mit der Akkreditierung geht, lautet deshalb, ob eine nichtstaatliche Hochschule „in der Lage ist, Leistungen in Lehre und Forschung zu erbringen, die anerkannten wissenschaftlichen Maßstäben entsprechen“. Die Betonung liegt auf den Worten „in der Lage ist“. Akkreditiert werden nicht die Leistungen selbst, sondern das

15 Groß, Rechtswissenschaftliche Zugänge zur Hochschulforschung. In: die hochschule. journal für wissenschaft und bildung, Heft 2, 20. Jahrgang, 2011, S. 91 ff., 96 unter Verweis auf Steinkemper, Die verfassungsrechtliche Stellung der Privathochschule und ihre staatliche Förderung, Berlin: Duncker & Humblot 2002.

16 Lynen (Fn. 12), Rn. 10 S. 93.

17 Wissenschaftsrat (2000), Empfehlungen zur Akkreditierung privater Hochschulen (Drs. 4419/00 v. 21.1.2000), Köln 2000, S. 30.

18 Wissenschaftsrat 2001, Stellungnahme zur vorläufigen Akkreditierung der International University Bremen (IUB) (Drs. 5068-01 v. 16.11.2001), Berlin 2001.

19 Wissenschaftsrat (2015a) (Fn. 9), S. 6.

20 Wissenschaftsrat (2009), Stellungnahme zur Zukunft der institutionellen Akkreditierung nichtstaatlicher Hochschulen in Deutschland durch den Wissenschaftsrat (Drs. 8925-09); dort findet sich auch der Kommissionsbericht.

21 Wissenschaftsrat (2012), Private und kirchliche Hochschulen aus Sicht der Institutionellen Akkreditierung, Köln 2012.

22 Wissenschaftsrat (2015a) (Fn. 9), 10.

23 Wissenschaftsrat (2005) (Fn. 9), S. 427; Wissenschaftsrat (2012) (Fn. 21), S. 125.

System der Leistungserstellung mit seinen Rahmenbedingungen. Es geht um die „saubere Küche, nicht das Menü, das dort gekocht wird“, wie auf einer HRK-Taugung des Projekts Qualitätssicherung formuliert wurde.²⁴ Überträgt man die Managementlogik von Input – Prozess – Output auf Hochschulen, gehören zu diesen Rahmenbedingungen die Zugangsvoraussetzungen der Studienbewerber, die personellen und monetären Ressourcen (insbes. Lehrkörpermitglieder, Budget), die internen Strukturen und die Prozesse (Lehre, Forschung und Verwaltung bzw. Management). Am Ende der Akkreditierung steht eine abschließende Ja/Nein-Entscheidung zu der Frage, ob die Hochschule „in der Lage ist“ oder nicht. Als Beurteilungsmaßstab dienen dabei sog. Mindeststandards. Das hören Vertreter der Akkreditierungsagenturen zwar nicht gerne, gilt aber auch für den Hochschulbereich. Die 1992 erschienene „Encyclopedia of Higher Education“ definiert Akkreditierung als „process of quality control and assurance in higher education, whereby...an institution or its programs are recognized as meeting minimum acceptable standards“.²⁵ Auch hier besteht Übereinstimmung mit dem Wissenschaftsrat. Gleich in seiner ersten Positionsbestimmung erläutert er „Zum Begriff ‚Akkreditierung‘“, diese bestehe „in der positiven oder negativen Entscheidung über die Erfüllung von Mindeststandards für die Einrichtung [...] einer Hochschule“.²⁶

So wird auch der Zusammenhang zwischen Akkreditierung und staatlicher Anerkennung deutlicher. Die Rechtswirkungen der Anerkennung sind nach außen gerichtet, sie beziehen sich auf die den „Kunden“ angebotenen Leistungen, der Blick der Akkreditierung ist nach innen gerichtet, er bezieht sich auf die für die Leistungserstellung notwendigen institutionellen Bedingungen.

2. Freiheit lässt sich nicht akkreditieren

Damit entsteht allerdings ein Problem. Bei Akkreditierungen geht es um *Qualität*, bei der Wissenschaftsfreiheit hingegen um *Freiheit*.²⁷ Wissenschaftsfreiheit kann zwar zu der Erzeugung von Qualität beitragen, das muss aber nicht der Fall sein. Es kann auch ohne Wissenschaftsfreiheit gute und trotz Wissenschaftsfreiheit schlechte Lehrveranstaltungen, Prüfungen und Absol-

ventInnen geben. Der Zusammenhang ist kontingent. Vor allem aber gilt: Wissenschaftsfreiheit zielt nicht auf die Qualität von Leistungen ab, das ist bestenfalls ihre Nebenfolge. Sie ist nicht Mittel zum Zweck, sondern ein Wert, der aus sich selbst heraus legitimiert ist und auch in Situationen geschützt werden muss, in denen er sich nicht als funktional für die Leistungsproduktion erweist.

Umgekehrt ist „Qualität“, jedenfalls in der Welt der externen Qualitätssicherung, in der wir uns mit dem Instrument der Akkreditierung bewegen, ein zweckrationaler, kein wertrationaler Begriff. Sie wird als Teil eines Planungsprozesses, der von den angestrebten Ergebnissen her auf die hierfür erforderlichen Bedingungen zurückrechnet, rein funktionalistisch als „Fitness for Purpose“ verstanden. In der Abfolge von Input – Prozess – Output müssen die Leistungen der einen Stufe gut genug sein („Mindestanforderungen“), damit die Anforderungen der nächsten Stufe erfüllt werden können.²⁸ Die Qualifikation des Lehrkörpers muss z.B. gut genug sein, damit Studierende die Ziele des Studiums erreichen können. Auch wenn in dieser Planung Freiräume für eigenverantwortliches Handeln vorgesehen sind (und in Hochschulen als Professionsorganisationen vorgesehen sein müssen), handelt sich um „von oben“ gemanagte Partizipation, die aus funktionalen Gründen für zweckmäßig erachtet wird. Freiheit hingegen ist ein widerborstiges Element, das „von unten“ erkämpft und behauptet werden muss. Sie ist nicht Bestandteil funktionalistisch durchgestylter Managementkonzepte.

Akkreditierung ist ein zweckrationales, kein wertrationales Verfahren. Wissenschaftsfreiheit ist deshalb nicht akkreditierungsfähig.

IV. Staatliche Anerkennung, Wissenschaftsfreiheit und Partizipation

Wenn die Wissenschaftsfreiheit in der Logik der Qualitätssicherung keinen Platz hat, wie ist sie dann dort hineingekommen? Vielleicht lässt sich eine Antwort in den Bestimmungen über die staatliche Anerkennung finden, mit der die institutionelle Akkreditierung funktional verbunden ist? Ein näherer Blick darauf offenbart eine aufschlussreiche Entwicklung.

24 Schneider, Arbeitsgruppenbericht. In: Hochschulrektorenkonferenz (Hrsg.), *Qualität an Hochschulen*, Beiträge zur Hochschulpolitik 1/1999, Bonn 1999, S. 79 ff., 80.

25 Clark/Neave, *Encyclopedia of Higher Education*, Volume 3, Analytical Perspectives, Oxford, New York, Seoul, Tokyo 1992, S. 1313.

26 Wissenschaftsrat (2000) (Fn. 17), S. 5.

27 Auf diesen Unterschied weist Mager, *Verfassungsrechtliche Rahmenbedingungen der Akkreditierung von Studiengängen*, in:

Ordnung der Wissenschaft (4) 2017, S. 237 ff., S. 239 r. Sp. hin.

28 Vgl. insgesamt zu dem Qualitätsbegriff U. Schmidt, *Wie wird Qualität definiert?* In: Winde (Hrsg.), *Von der Qualitätsmessung zum Qualitätsmanagement*, Edition Stifterverband: Essen 2010, S. 10 ff.; Zollondz, *Grundlagen Qualitätsmanagement*, 2. Aufl., München, Wien 2006, S. 155 ff.; Harvey/Knight, *Transforming Higher Education*, Buckingham, Bristol 1996, S. 1–23.

1. Die gesetzliche Entwicklung

Das immer noch vorherrschende Grundverständnis von den Voraussetzungen und Folgen der staatlichen Anerkennung findet sich schon in § 70 Hochschulrahmengesetz aus dem Jahr 1976. Neben den oben (Ziff. II) beschriebenen Rechtswirkungen listet diese Bestimmung fünf Voraussetzungen für die Anerkennung auf. Die ersten vier beziehen sich auf die Ziele des Studiums (in der Akkreditierungslogik das „purpose“), die Mindestgröße der Einrichtung, die Zulassungsvoraussetzungen für die Studienbewerber und die Einstellungsvoraussetzungen für den Lehrkörper. Für unsere Zwecke ist die fünfte Bedingung interessant. Sie fordert, dass „die Angehörigen der Einrichtung an der Gestaltung des Studiums in sinngemäßer Anwendung der für staatliche Hochschulen geltenden Grundsätze mitwirken“. Der starke Einfluss der Professoren, den die Verfassungsrechtsprechung aus der Interpretation der Wissenschaftsfreiheit als Organisationsrecht entnimmt, ist diese Voraussetzung nicht. Anders als „maßgebender“ oder „ausschlaggebender“ Einfluss besteht sie nur in einer „Mitwirkung“, ist begrenzt auf die „Gestaltung des Studiums“ und kommt nur „sinngemäß“ zur Anwendung. Vor allem aber: Mitwirkung ist nicht Ausübung von Freiheit, sondern durch ein kluges Management eingeräumte Partizipation.

Bei diesen Anforderungen bleibt es in den folgenden Jahrzehnten im Wesentlichen auch in den Landeshochschulgesetzen. Zusätzliche Anforderungen entstehen nur vereinzelt. In den letzten Jahren gehen jedoch die Bundesländer NRW, Baden-Württemberg, Berlin und Brandenburg darüber hinaus, indem sie die Wissenschaftsfreiheit zusätzlich und prominent an die Spitze der Anerkennungsvoraussetzungen setzen. Das nordrhein-westfälische „Hochschulzukunftsgesetz“ aus dem Jahr 2014 (das dritte Hochschulgesetz in NRW innerhalb von 10 Jahren) verlangt z. B. in § 72 Abs. 2 Ziff. 1 neu, dass „in der Hochschule die Freiheit von Wissenschaft, Forschung und Lehre sowie der Kunst sichergestellt ist“. In ähnlicher Weise verlangt das Baden-Württembergische Hochschulgesetz seit 2014, dass „die innere Wissenschaftsfreiheit hinreichend gesichert ist; insbesondere muss die akademische Selbstverwaltung maßgeblichen Einfluss auf die Bestellung und Abberufung der Hochschulleitung besitzen, und im akademischen Kernbereich muss eine autonome Entscheidungsbildung durch die akademischen Gremien gewährleistet sein“ (§ 70 Abs. 2 Ziff. 7). Mit derselben Richtung, wenn auch differenzierter, verlangen das Berliner Hochschulgesetz aus

dem Jahr 2011 (§ 123 Abs. 2 Ziff. 1) und – beinahe wortgleich – das Brandenburgische Hochschulgesetz aus dem Jahr 2014 (§ 83 Abs. 2 Ziff. 1), dass in der Einrichtung „die Freiheit der Kunst und Wissenschaft, der Forschung und Lehre im Rahmen des Zwecks und der wirtschaftlichen Interessen des Trägers gewährleistet ist“.

Interessant an diesem Befund ist, dass der Wissenschaftsrat seine Akkreditierungskriterien nur partiell an den Landeshochschulgesetzen ausrichtet. Die Mehrzahl der Gesetze enthält keinen Verweis auf die Wissenschaftsfreiheit als Voraussetzung für die staatliche Anerkennung. Diese Diskrepanz wird spätestens dann problematisch, wenn – wie in dem Thüringischen Hochschulgesetz – die Akkreditierung explizit „durch den Wissenschaftsrat“ vorgeschrieben ist und auf diese Weise die Wissenschaftsfreiheit auch ohne gesetzliche Grundlage implizit zu einer Anerkennungsvoraussetzung wird. Explizit verweisen lediglich die vier Landeshochschulgesetze in NRW, Baden-Württemberg, Berlin und Brandenburg auf die Wissenschaftsfreiheit. Sie sind allerdings erst in den Jahren 2011 und 2014 in Kraft getreten, also *nachdem* der Wissenschaftsrat die Freiheit der Lehre und Forschung im Jahr 2000 zur Voraussetzung der Akkreditierung erklärt und im Jahr 2004 als Prüfkriterium für die Leitungsstruktur aufgelistet hat. Die gesetzliche Anerkennung ist zwar Bezugspunkt der Akkreditierung, insofern richtet sich der Wissenschaftsrat an den Gesetzen aus. Offenbar richten sich aber auch vermehrt Gesetze an dem Wissenschaftsrat aus, der dann zwei Rollen zugleich einnimmt: Er ist einerseits Agentur, die die Anerkennungsentscheidungen der Ministerialverwaltung vorbereitet, die dabei ihrerseits an die Hochschulgesetze gebunden ist, und er ist andererseits politischer Akteur, der mit dazu beiträgt, dass die Hochschulgesetze sich ändern. Er ist Agent und Prinzipal zugleich.

2. Freiheit oder Partizipation?

Aber entsteht überhaupt eine Grundrechtsbindung für Privathochschulen, wenn sie, wie in dem Fall der vier Landeshochschulgesetze, durch ein einfaches Gesetz auf die Gewährleistung der Wissenschaftsfreiheit verpflichtet werden? Ob, für wen und mit welcher Reichweite einem Grundrecht Geltungskraft zukommt, hängt ausschließlich von der Verfassung selbst und nicht dem einfachen Gesetz ab. Entweder beschreibt das Gesetz also rein deklaratorisch eine Grundrechtslage, die ohnehin schon besteht (dazu müsste der Wissenschaftsfreiheit Drittwirkung zukommen, IV. 2. a)), oder es schafft einen

neuen Rechtszustand, der jedoch unterhalb der Grundrechtsebene bleibt (b)).

a) Keine Drittwirkung der Wissenschaftsfreiheit

Privathochschulen sind Träger des Grundrechts der Wissenschaftsfreiheit.²⁹ Sie werden hierdurch gegenüber dem Staat nicht verpflichtet, sondern geschützt. Etwas anderes ergibt sich nur, wenn man annimmt, dass sie durch die staatliche Anerkennung mit der Ausübung hoheitlicher Befugnisse beliehen oder jedenfalls so in das öffentlich verantwortete Hochschulwesen inkorporiert werden, dass sie selber in eine staatsähnliche Position geraten. Dann wären sie wie der Staat durch Grundrechte gebunden. Dieser Rollenwechsel träte aber nicht allgemein für die Hochschule ein, sondern wäre auf die Leistungen beschränkt, die der Staat durch seine Anerkennung beglaubigt, also das Prüfungs- und Berechtigungswesen.³⁰ Weisungen der Geschäftsführung in diesem Bereich, z.B. zu „richtigen“ oder „falschen“ Lehrmeinungen oder Prüfungsfragen, wären unzulässige Eingriffe in die Wissenschaftsfreiheit der betroffenen Wissenschaftler, die diese abwehren könnten. Organisationale Auswirkungen auf die „Leitungs- und Entscheidungsstruktur“ insgesamt gingen hiervon aber nicht aus.

Außerhalb dieses hoheitlich strukturierten Bereichs bestimmen sich die Pflichten der Privathochschule gegenüber ihren Wissenschaftlern nicht durch Grundrechte, sondern den Arbeitsvertrag, den sie mit ihnen geschlossen haben.³¹ Es gilt der Grundsatz der Privatautonomie, mittels der zwei rechtlich gleiche Rechtssubjekte die Vertragsinhalte frei aushandeln. Einer Bindung durch die Wissenschaftsfreiheit unterliegen sie dabei nicht.³² Auch eine mittelbare Drittwirkung, die sich aus dem Charakter der Grundrechte als „objektiver Wertordnung“ ergeben kann, liegt nicht vor.³³ Sie wird nur für Fallkonstellationen erzeugt, bei denen offene Wer-

tungsbegriffe wie z.B. die „Sittenwidrigkeit“ der Schädigung in dem grundlegenden Lüth-Urteil³⁴ ausgelegt werden oder andere Besonderheiten vorliegen, die hier nicht gegeben sind.

b) „Beleihung mit Freiheit“

Teile der Literatur sind gleichwohl von dem Bemühen geprägt, die Wissenschaftsfreiheit in dem Privathochschulbereich zur Geltung zu bringen, wenn auch unterhalb der Ebene einer mittelbaren Drittwirkung. Solche Versuche lassen sich mit dem schönen Begriff der „verkürzten Drittwirkung“³⁵ charakterisieren. Dabei wird z.T. eine sozialstaatsähnliche Gewährleistungsverantwortung betont, die dem Staat als Kulturstaat für die Wissenschaftsfreiheit der Wissenschaftler obliege und der er in seiner Anerkennungspraxis nachkommen müsse,³⁶ z.T. wird auch mit dem Charakter der Wissenschaft selbst argumentiert. Wenn nämlich mit der Anerkennung der Hochschule die Wissenschaftlichkeit ihrer Abschlüsse bestätigt werde, müsse sie der Eigengesetzlichkeit der Wissenschaft Raum geben, und dazu gehöre die Wissenschaftsfreiheit der bei ihr tätigen Wissenschaftler.³⁷ Systemische Eigengesetzlichkeit und personal begründete Wissenschaftsfreiheit sind aber nicht identisch. Schließlich wird argumentiert, dass die Hochschule sich selber nur auf die Wissenschaftsfreiheit berufen könne, wenn sie auch ihren Beschäftigten diese Freiheit „gewähre“.³⁸ Aus all diesen Konstruktionen ergibt sich aber „kein eigenes (Grund)recht“³⁹ der Wissenschaftler gegenüber der Hochschule. „Wenn man eine paradoxe Formulierung wählen wollte“ so schreibt Löwer,⁴⁰ „könnte man sagen, es handele sich um einen Fall der ‚Beleihung mit Freiheit‘“.

Ein Hochschulgesetz schafft also lediglich eine ein-fachgesetzliche Befugnisnorm für die Ministerialverwaltung,⁴¹ der bei ihrer Anerkennungsentscheidung eine

29 Vgl. nur die Akkreditierungsentscheidung des BVerfG – 1 BvL 8/10 – E 141, juris Rn. 48; Kläger des Ausgangsverfahrens war der Träger einer in Hamm ansässigen privaten, staatlich anerkannten Fachhochschule.

30 Lorenz, Privathochschulen. In: Ch. Flämig u.a. (Hrsg.), Handbuch des Wissenschaftsrechts, Band 1, 2. Aufl., Berlin, Heidelberg 1996, S. 1157 ff., S. 1167 („Beleihung mit hoheitlicher Gewalt allenfalls für das Prüfungs- und Berechtigungswesen“), 1172 (dort mit dem Gedanken der Inkorporierung begründet: „nicht etwa eine Beleihung“); Steinkemper (Fn. 15), S. 124; offener Lynen (Fn. 12), Rn. 38 („Dieses Thema ist – soweit ersichtlich – noch nicht erschöpfend behandelt“); vgl. auch den Beschluss des Hess. VGH v. 13.1.2016 WissR 2016 (49) 79 ff.

31 Fehling, Art. 5 Abs. 3 (Wissenschaftsfreiheit). In: Bonner Kommentar, Loseblattausgabe 2004, Rn. 53; Lorenz (Fn. 30), S. 1171.

32 Löwer, Art. 16. In: Löwer/Tettinger (Hrsg.), Kommentar zur Verfassung des Landes Nordrhein-Westfalen, Stuttgart u.a. 2002, Rn. 25; Penßel, Nichtstaatliche Hochschulen. In: Geis (Hg), Hochschulrecht im Freistaat Bayern, 2. Aufl. 2017, S. 573 ff., Rn. 49.

33 Lorenz (Fn. 30), S. 1171.

34 BVerfGE 7, 198 ff.).

35 Fehling (Fn. 31), Rn. 54, 246, 261.

36 Fehling (Fn. 31), Rn. 53, 131; Steinkemper (Fn. 15), S. 128 f.

37 Löwer, Freiheit wissenschaftlicher Forschung und Lehre. In: Mertens/Papier (Hrsg.), Handbuch der Grundrechte in Deutschland und Europa, Band IV, Heidelberg 2011, S. 699 ff., Rn. 21 S. 722.

38 Fehling (Fn. 31), Rn. 54; Britz, Art. 5 Abs. III (Wissenschaft). In: H. Dreier (Hrsg.), Grundgesetz-Kommentar, Bd. 1, 3. Auflage, Tübingen 2013, spricht davon, dass „faktisch“ eine mittelbare Drittwirkung erzeugt werde (Rn. 62); ebenso Krausnick, Staat und Hochschule im Gewährleistungsstaat, Tübingen 2012, S. 352.

39 Britz (Fn. 38), Rn. 62.

40 Löwer (Fn. 37), Rn. 21 S. 722.

41 Ähnlich Dreier, (2013), Vorbemerkungen vor Art. 1 GG. In: Ders. (Hrsg.), Grundgesetz-Kommentar, Bd. 1, 3. Auflage, Tübingen 2013, Rn. 100 für den vergleichbaren Fall der Antidiskriminierungsgesetzgebung, den er als „prekär“ bezeichnet.

komplizierte Gedankenoperation abverlangt wird. Sie muss in einem 1. Schritt hypothetisch die Anforderungen an die „Governance“ ermitteln, die bestünden, wenn die Privathochschulen denselben Bindungen wie staatlichen Hochschulen unterlägen, und in einem 2. Schritt das Ergebnis wieder so zurückschneiden, dass die realen Grundrechte der Privathochschulen bzw. ihrer Träger nicht beeinträchtigt werden. Eine solche „als ob die Wissenschaftsfreiheit gelte Regelung“ enthält gegenüber der tradierten „sinn-gemäßen Mitwirkung der Lehrenden“ keinen Mehrwert. Auch wenn sie unter der Flagge der Wissenschaftsfreiheit daherkommt, geht sie in ihren Wirkungen nicht über die gemanagte⁴² Partizipation hinaus, die jedoch als Mindeststandard immerhin akkreditierungsfähig wäre. Ein weitergehender, auf das Grundrecht aus Art. 5 Abs. 3 gestützter Prüfbereich wird nicht eröffnet.

3. Hochschulformigkeit

Es bleibt die Frage, ob sich an diesem Befund durch die „Hochschulformigkeit“ etwas ändert. Lässt sich argumentieren, schon rein logisch gehöre zu dem Begriff einer Hochschule die Wissenschaftsfreiheit, so dass diese zu den Anerkennungs- und damit auch Akkreditierungsvoraussetzungen gehöre? Der Wissenschaftsrat hat im Jahr 2015 „für die Hochschulformigkeit konstitutive Voraussetzungen“⁴³ in seinen Leitfaden aufgenommen und damit einen den Gesetzen vorgegebenen Hochschulbegriff geschaffen, zu dem auch die Wissenschaftsfreiheit gehört.⁴⁴ In dem „Prüfbereich 2: Leitungsstruktur, Organisation und Qualitätsmanagement“ lautet der Obersatz demzufolge „Leitungsstruktur und Organisation einer Hochschule müssen die grundgesetzlich garantierte Freiheit von Kunst, Wissenschaft, Forschung und Lehre sicherstellen“.⁴⁵ Danach dürfte

eine Anerkennung also überhaupt nur erfolgen, wenn die organisationalen Anforderungen der Wissenschaftsfreiheit sichergestellt sind.

Damit ist die Frage aufgeworfene, „ob die anerkannte Einrichtung schon vorher Hochschulstatus besitzen muss oder diesen erst mit der Anerkennung erhält“.⁴⁶ Die Antwort ist in dem HRG noch offengeblieben, mittlerweile aber geklärt. Die Hochschulgesetze sprechen bis zu der Anerkennung von „Einrichtungen des Bildungswesens“ (z. B. Schulen oder Weiterbildungseinrichtungen), die erst durch die Anerkennung zu „Hochschulen“ transformiert werden (so stellvertretend für die meisten Landeshochschulgesetze § 76 Abs.1 S.1 Bay HG). „Mit der Anerkennung erhält die betreffende Einrichtung überhaupt erst den Status einer Hochschule“, „einen der Staatlichkeit bzw. staatlichen Anerkennung zwingend vorgelagerten Hochschulbegriff“ kennt das Hochschulrecht nicht.⁴⁷ Auch dem BVerfG „fehlen für diesen Begriff [...] noch klare positive Kriterien. Jedoch lässt er sich negativ gegenüber den schulischen Einrichtungen hinreichend deutlich abgrenzen. Für den Hochschulcharakter einer Institution sprechen in Anlehnung an die überlieferte deutsche Hochschultradition u. a. selbständige Rechtspersönlichkeit, Akademische Selbstverwaltung, Satzungsbefugnis und Hochschulreife als Zugangsvoraussetzung“.⁴⁸ Es gilt deshalb eine strikt positivistische Maxime: Staatliche Hochschulen sind diejenigen Einrichtungen, die in den Hochschulgesetzen enumerativ „als solche bezeichnet und aufgelistet werden“, nichtstaatliche Hochschulen sind solche Einrichtungen, „die das Verfahren der staatlichen Anerkennung mit positivem Ergebnis durchlaufen haben“.⁴⁹

Auch die Konstruktion der Hochschulformigkeit erzeugt somit keine Grundrechtsbindung privater Hochschu-

42 „Governance“ wird so zu einer Frage auch subjektiver Führungskompetenzen, nicht nur objektiver Strukturen (vgl. dazu Zechlin, Governance als Führungshandeln. In: Truniger, L. [Hrsg.], Führen in Hochschulen. Anregungen und Reflexionen aus Wissenschaft und Praxis, Wiesbaden 2017, S. 33 ff.), entscheidend ist das Zusammenspiel der beiden Seiten. Dabei könnte ein an systemischen Grundsätzen ausgerichtetes Führungsverständnis (dazu Wimmer, Die neuere Systemtheorie und ihre Implikationen für das Verständnis von Organisation, Führung und Management. In: Rüegg-Sturm/Bieger [Hrsg.], Unternehmerisches Management. Herausforderungen und Perspektiven, Bern 2012, S. 7 ff.) die Eigengesetzlichkeit der Wissenschaft im Abgleich mit den anderen Anforderungen an die Hochschule möglicherweise besser zum Tragen bringen als die Leitungs- und Entscheidungsstrukturen, die von der Rechtsprechung für die staatlichen Hochschulen erfordert werden. Der Wissenschaftsrat (Fn. 13, S. 74) spricht den Unterschied der beiden Governanceverständnisse an, folgt aber dem Strukturverständnis.

43 Wissenschaftsrat (2015a) (Fn. 9) und 2015b (Fn. 10), S. 10 f.

44 Wissenschaftsrat (2015a) (Fn. 9) und 2015b (Fn. 10), S. 10.

45 Wissenschaftsrat (2015a) (Fn. 9) und 2010b (Fn. 10), S. 28.

46 Dallinger, Kommentierung des § 70. In: Dallinger/Bode/Dellian, Hochschulrahmengesetz. Kommentar, Tübingen 1978, Rn. 7.

47 Görlich (Fn. 14), Rn. 3 und 4; vgl. auch Lorenz (Fn. 30), S. 1158 f.; Löwer (Fn. 32) Rn. 23 weist auf „eine Beschreibung des Wesensgehalts eines materiellen Hochschulbegriffs“ durch das OVG Rheinland-Pfalz aus dem Jahr 1963 hin, die „in Übereinstimmung mit der gewachsenen Tradition“ steht.

48 BVerfGE 37, 314 ff., 321; im Hinblick auf die Selbstverwaltungsgarantie weist Löwer (Fn. 32), Rn. 25 darauf hin, dass sie nur für die „vom Land errichteten und getragenen Einrichtungen“ gilt und aus Art 5 III GG nichts anderes folgt, „da die Vorschrift keine Bindung für private Rechtssubjekte erzeugt“; so auch ausführlich Penßel (Fn. 32) Rn. 54.

49 Lynen (Fn. 12), Rn. 6; zugegebenermaßen ist das intellektuell nicht sehr befriedigend und erinnert an die alte Fußballweisheit „Abseits ist, wenn der Schiedsrichter pfeift“. Das Verhältnis zwischen sozialem Wandel und dem Rechtssystem ist natürlich komplexer, wie jüngst die Diskussion um die „Ehe für alle“ zeigt. Das Abstellen auf die Tradition alleine reicht jedoch für einen materiellen Hochschulbegriff nicht. Er müsste zumindest um Rechtsvergleichung mit anderen Hochschulsystemen, in denen ebenfalls Wissenschaftsfreiheit herrscht, und um Rechtsstatsachenforschung, z.B. zu der rasch zunehmende institutionelle Ausdifferenzierung des Hochschulsystems, ergänzt werden.

len. Private Hochschulträger sind für die Organisation der Leitungs- und Entscheidungsstruktur nicht an Art. 5 Abs. 3 GG gebunden. Deshalb kann auf diesem Wege die Aufnahme der Wissenschaftsfreiheit in die Akkreditierungsvorschriften nicht gerechtfertigt werden. Indem der Wissenschaftsrat seinen eigenen, den Gesetzen vorgegebenen Hochschulbegriff aufstellt und den Akkreditierungen zugrunde legt, ergibt sich derselbe Befund wie bei der Analyse der gesetzlichen Entwicklung: Auch hier nimmt er zwei Rollen zugleich ein, die der ausführenden Agentur und die eines politischer Akteur, der ihm erforderlich erscheinende Gesetzesänderungen durch eigenes Handeln ersetzt.

V. Wissenschaftsrat und Wissenschaftsfreiheit

An sich wäre der Wissenschaftsrat bei der Ausgestaltung seiner Akkreditierungsverfahren frei. Das ändert sich aber durch seine Nähe zu der staatlichen Anerkennung. Dort agiert er nicht in der Rolle eines Berufsverbandes, der mit der Akkreditierung eines Studiengangs sein privatrechtliches Siegel und das damit verbundene Renommee verleiht,⁵⁰ sondern er übt einen hohen Einfluss auf die Anerkennungsentscheidungen aus und nimmt das auch explizit in Anspruch. Er „erwartet, dass die Prüfung der wissenschaftlichen Qualität im Rahmen der institutionellen Akkreditierung grundsätzlich der endgültigen staatlichen Anerkennung vorausgeht“⁵¹ bzw. „geht davon aus, dass Auflagen und Voraussetzungen, die er im Rahmen seiner Akkreditierungsentscheidungen ausspricht, in der staatlichen Anerkennungspraxis umgesetzt werden“.⁵² Diese Nähe existiert nicht nur faktisch als Folge des behördlichen Beratungsbedarfs, sondern wird durch einzelne Hochschulgesetze auch rechtlich für verbindlich erklärt. Das Thüringer und das Hessische Hochschulgesetz binden die Anerkennungsentscheidung mittlerweile explizit an ein Verfahren, das „durch den Wissenschaftsrat“⁵³ oder „durch den Wissenschaftsrat oder eine vergleichbare Einrichtung“⁵⁴ durchgeführt wird.

Der Wissenschaftsrat ist deshalb in einer ähnlichen Position wie die privatrechtlich organisierten Agenturen bei der Akkreditierung von Studiengängen oder Qualitätssicherungssystemen für Studium und Lehre. Für de-

ren Tätigkeit hat das BVerfG in einem Verfahren, das durch eine nichtstaatliche Hochschule ausgelöst wurde, klargestellt, dass „die mit der Qualitätssicherung verbundenen Eingriffe in die Wissenschaftsfreiheit“ der betroffenen nichtstaatlichen Hochschule „einer hinreichenden gesetzlichen Grundlage“ bedürfen.⁵⁵ Das gilt ebenso für die institutionelle Akkreditierung.⁵⁶ Er ist deshalb gut beraten, bei allem Einsatz für die Wissenschaftsfreiheit diese auch in seiner eigenen Praxis zu beachten und den Zuschnitt seiner Akkreditierungskriterien auf die gesetzlichen Voraussetzungen für die Anerkennung auszurichten und zu beschränken. Falls er diese für unzureichend hält, muss er in seiner Rolle als Politikberater auf ihre Änderung dringen. Was er nicht tun kann, ist, die „Lücke“ in seiner Rolle als Agentur selbständig zu schließen.⁵⁷

VI. Fazit

Als unmittelbares Ergebnis dieses Beitrages lässt sich festhalten, dass an Privathochschulen die Sicherung der Wissenschaftsfreiheit durch eine geeignete Leitungs- und Entscheidungsstruktur nicht Gegenstand der institutionellen Akkreditierung sein kann. Dieses Prinzip gilt nur für staatliche Hochschulen. Es passt nicht zu der funktionalen Qualitätssicherungslogik von Akkreditierungsverfahren, und es ist nicht auf private Hochschulen übertragbar, weil diese für die Organisation ihrer Leitungsebene keiner Grundrechtsbindung aus Art. 5 Abs. 3 GG unterliegen. Zu den Gegenständen der Akkreditierung gehört jedoch die „Mitwirkung“ der Hochschulangehörigen, die als Voraussetzung der staatlichen Anerkennung gesetzlich vorgeschrieben ist. Beurteilungsmaßstab sind dabei die für Akkreditierungsverfahren eigentümlichen Mindeststandards.

Daraus ergeben sich Folgerungen für unterschiedliche Adressaten. Der *Wissenschaftsrat* sollte seine Rollen als Agentur und politischer Akteur stärker trennen und seine Akkreditierungskriterien strikt an den gesetzlichen Anforderungen für die staatliche Anerkennung ausrichten. Das entspricht dem funktionalen Zusammenhang zwischen Akkreditierung und Anerkennung und liegt auf der Linie der Akkreditierungsentscheidung des BVerfG. Die *Landesgesetzgeber* sollten darauf ver-

50 Vgl. den Hinweis auf das US-amerikanische System bei Mager (Fn. 27), S. 242.

51 Wissenschaftsrat (2006), Leitfaden der Institutionellen Akkreditierung (Drs. 7078-06 v. 27. 1. 2006), Köln, S. 5.

52 Wissenschaftsrat (2015a) (Fn. 9), S. 15 und 2015b (Fn. 10), S. 12.

53 Thüringer HG § 101 Abs. 2 S. 2; vgl. auch das HSG S-H, das die Einschaltung des Wissenschaftsrates als bloße Möglichkeit vorsieht (§§ 76 Abs. 2 S. 4 und 79 Abs. 3).

54 Hessisches HG § 91 Abs. 3.

55 BVerfGE 141, 143 Rn. 59.

56 Kahl, Die Geschichte der Bayerischen Hochschulen. In: Geis (Hg), Hochschulrecht im Freistaat Bayern, 2. Aufl. 2017, S. 1 ff., 32, Rn. 52.

57 Sandberger, Governance-Modelle für nicht staatliche Hochschulen – zum Akkreditierungsleitfaden des Wissenschaftsrates. In: Ordnung der Wissenschaft (2) 2016, S. 95 ff., begrüßt die Lückenschließung durch den Wissenschaftsrat (S. 109 r. Sp.), plädiert jedoch ebenfalls für Gesetzesänderungen (S. 110 r. Sp.).

zichten, Gesetz mit einer gut klingenden, aber relativ substanzlosen Symbolik zu verzieren. Mit der Aufnahme der Wissenschaftsfreiheit in die Hochschulgesetze als Vorgabe für die Anerkennung von Privathochschulen ist ihr ein Bärendienst erwiesen worden, weil sie als Freiheit „von unten“ nicht mehr gegenüber der „von oben“ gewährten Mitwirkung unterschieden werden kann. Damit wird sie einer Relativierung und politischen Verfügbarkeit ausgesetzt, die sie nicht mehr nach eigenen Maßstäben begrenzen kann. Als Alternative bietet sich an, die einfachgesetzlich verankerte „Mitwirkung“ über die Gestaltung des Studiums hinaus auf das gesamte Beteiligungswesen auszuweiten. Die *Privathochschulen* schließlich sollten in ihrem eigenen Interesse genau diese partizipative Mitwirkung vorantreiben und damit zeigen, was ein gutes unternehmerisches Management zu leisten vermag. Wissen ist das eigentliche „Kapital“ von Hochschulen, es „gehört“ aber nicht ihnen als Organisation, sondern ihren Wissenschaftlern. Immer noch gilt deshalb: „Selbst ohne die rechtliche Bindung durch Art. 5 Abs. 3 GG wird freilich auch die Organisation einer privaten Hochschule die Freiheit der Wissenschaft respektieren“.⁵⁸

Schließlich ist in *wissenschaftlicher* Hinsicht deutlich geworden, dass schärfere begriffliche Unterscheidungen Not tun. Wertrationale Freiheit, zweckrationale Qualität, gemanagte Partizipation der Wissenschaftler sowie die Eigengesetzlichkeiten von Wissenschaft, Lehre und Verwaltung sollten genauer unterschieden und in ihren wechselseitigen Beziehungen untersucht werden. Insofern hat die Beschäftigung mit Privathochschulen Fragen aufgeworfen, die auch für staatliche Hochschulen bedeutsam sind. Für solche Untersuchungen dürfte eine stärkere Zusammenarbeit zwischen Rechts- und Sozialwissenschaften, empirischer Hochschulforschung und der Praxis des Hochschul- und Wissenschaftsmanagements förderlich sein.

Lothar Zechlin ist Professor i.R. für Öffentliches Recht und ehemaliger Universitätspräsident. Er leitete von 2009 bis 2015 die Steuerungsgruppe des Institutional Evaluation Program der European University Association und war von 2009-2011 Mitglied des deutschen Akkreditierungsrats.

58 Lorenz (Fn. 30), S. 1172; auf ein solches „Eigeninteresse“ der Hochschule und des Hochschulträgers stellt auch Penßel (Fn. 32) Rn. 52 ab.

