

# Georg Sandberger

## *Kooperationen von staatlichen und nichtstaatlichen Einrichtungen im deutschen und internationalen Bildungsmarkt*

### ÜBERSICHT

*I. Einführung – Neue Studienangebote im Bildungssystem vor dem Hintergrund der Reform des Studienrechts und der Förderung der Mobilität*

*II. Fallgestaltungen, gemeinsame Strukturmerkmale und Hintergründe*

- 1. Vorbemerkung: Das Verleihungsmonopol staatlicher oder staatlich anerkannter Hochschulen für inländische Grade*
- 2. Fallgestaltungen und Gründe kooperativen Bildungsangebots*

*III. Rechtliche Bewertung*

*1. Abschlüsse deutscher Hochschulen – Rechtsgrundlagen – Verfassungsrechtlicher Rahmen*

- a) Rechtsgrundlagen*
- b) Übersicht über die Landesgesetzgebung*
- c) Gemeinsame Strukturen*
- d) Verfassungsrechtlicher Rahmen*

*e) Fazit*

*2. Exkurs: Verleihung von Graden im Rahmen internationaler Hochschulkooperationen – Joint- und Double Degree-Programme deutscher Hochschulen im Ausland*

*3. Abschlüsse ausländischer Hochschulen im Kooperationsverbund mit inländischen nichthochschulischen Bildungseinrichtungen*

- a) Innerstaatliche Regelungen der Qualitätssicherung*
- b) Innerstaatliche und Gemeinschaftsrechtliche Grundlagen der Anerkennung ausländischer Grade*
- c) Fazit*

*IV. Zusammenfassung und Schluss*

### **I. Einführung – Neue Studienangebote im Bildungssystem auf dem Hintergrund der Reform des Studienrechts und der Förderung der Mobilität**

1. Das Hochschulsystem wurde im letzten Jahrzehnt in seinen Grundfesten verändert. Neben der Neuausrichtung des Verhältnisses von Staat und Hochschule und der Reform der Leitungsstrukturen hat die Regelung des

Studiums und der Prüfungen einen dramatischen Paradigmenwechsel erfahren.

Im Kern besteht dieser Paradigmenwechsel im Rückzug des Staates von einer Detailsteuerung des Zugangs zum Studium sowie der Studien- und Prüfungsinhalte, zur Herstellung größerer Eigenverantwortung der Hochschulen für den Inhalt der Studiengänge und für die Anerkennung von Studien- und Prüfungsleistungen, zur Öffnung für Mobilität innerhalb der europäischen und internationalen Hochschulsysteme und zu neuen Rahmenbedingungen für die Kooperation mit in- und ausländischen Bildungseinrichtungen.

Ein Rückblick macht das Ausmaß des Systemwechsels deutlich: Begründet mit staatlicher Verantwortung für den Zugang zum Studium und für die Qualitätsstandards des Studiums entstand in den 70er Jahren des vorigen Jahrhunderts ein nahezu unübersichtliches Regelwerk gesetzlicher Rahmenvorgaben, ministerieller Genehmigungsvorbehalte und Hochschulsatzungen, damit verbunden eine ausufernde Bürokratie.<sup>1</sup>

Mit dem Ziele, trotz föderaler Diversität gleichwertige Verhältnisse herzustellen, wurde – basierend auf dem HRG – mit den sog. Rahmenprüfungsordnungen der KMK/HRK ein flächendeckendes Regelwerk geschaffen, dessen Umsetzung in Prüfungsordnungen durch staatliche Genehmigungsvorbehalte garantiert war. Mit diesem Instrument glaubte man die Qualitätssicherung und Qualitätskontrolle des Hochschulstudiums zu erreichen.

Trotz weitgehender inhaltlicher Gleichschaltung blieb aber die Mobilität zwischen Hochschulen durch eine restriktive, Einzelfallentscheidungen voraussetzende Anerkennungspraxis an anderen Standorten erworbener Studien- und Prüfungsleistungen beschränkt.

Noch gravierender wirkte sich die kulturell und politisch bedingte Diversität der Hochschul- und Bildungssysteme auf der internationalen Ebene aus. Ausländische Hochschulgrade und Studienleistungen bedurften individueller Anerkennung durch Hochschulministerien und Hochschulen, die sich zur Vorbereitung der Ent-

1 Rechtsgrundlage war § 9 HRG idF v 26. Januar 1976. Zur Rechtslage vor der Reform vgl die Beiträge von *Karpen*, Studienorganisation und *Salzwedel*, Studien- und Prüfungsordnungen in Handbuch des Wissenschaftsrechts, 2. Aufl (Hrsg Flämig) et al S 657 ff bzw

712 ff; zur Rechtslage nach der Reform vgl *Lindner*, Rechtsfragen des Studiums in: Hochschulrecht (Hrsg Hartmer/Detmer), 2. Aufl 2011, S 518 ff.

scheidung eigens dafür eingerichteter Stellen bedienten. Mithilfe bilateraler staatlicher Abkommen und Kooperationsverträgen zwischen Hochschulen gelang es, schrittweise mehr Freizügigkeit zwischen den Bildungssystemen zu erreichen.

Auf europäischer Ebene waren die Handlungsmöglichkeiten durch die Fokussierung des Unionsrechts auf die Herstellung der Wirtschafts- und Währungsunion und die Überwindung diskriminierender und die berufliche Freizügigkeit behindernder Regelungen beschränkt.<sup>2</sup> Die Erweiterung der Unionverträge auf die berufliche Bildung, Forschung und Kultur schuf zwar wichtige Voraussetzungen für die Förderung der Mobilität, aber keine umfassenden Rechtsgrundlagen für einen regelungsbarrierefreien europäischen Hochschulraum. Die Freizügigkeit im Arbeitsmarkt in sog. regulierten Berufen behindernde Fragen der Anerkennung von Diplomen und anderen Berufsqualifikationen wurden schrittweise aufgrund der Richtlinien 89/48/EWG über die Anerkennung von Hochschuldiplomen, die eine mindestens dreijährige Berufsausbildung abschließen, die Richtlinie 92/51/EWG zur Anerkennung beruflicher Befähigungsnachweise und die Richtlinie 2005/36 EG über die Anerkennung von Berufsqualifikationen behoben.

Erst mit der *Lissabon Konvention* des Europarates vom 11.4.1997<sup>3</sup> und dem mit der gemeinsamen Erklärung der Europäischen Bildungsminister vom 19.6.1999 beginnenden *Bologna Prozess* gelang es, den Systemwechsel von staatlicher Detailsteuerung von Studium und Prüfung zu mobilitätsfördernden Rahmenregelungen sowohl auf internationaler Ebene als auch auf nationaler Ebene zu realisieren.

Kernelemente dieser Reform sind international kompatible Hochschulgrade, die Modularisierung des Studiums und die Einführung einheitlicher Leistungsparameter-Leistungspunktsysteme (ECTS), die – im Verbund mit dem sog. Diploma Supplement – die Vergleichbarkeit von Studien- und Prüfungsleistungen erleichtern.<sup>4</sup>

Zugleich wurden Parameter der Qualitätskriterien und die Aufgabe der Qualitätskontrolle neu definiert. Nicht die formale Kompatibilität mit staatlichen Rahmenregelungen, sondern an Ausbildungszielen definierte Qualitätsparameter und ihre Überprüfung durch Akkreditierungs-Agenturen sind seitdem die Voraussetzung für die Zulassung von Studienangeboten. Ebenso

wurde die Genehmigung von Prüfungsordnungen auf die Hochschulen delegiert.

Damit verbunden ist auch eine Neuregelung der Anerkennung von ausländischen Hochschulgraden, soweit diese den Regelungsstandards des Landes der verleihenden Hochschule entsprechen (Herkunftslandprinzip).

2. Im Schatten dieser Deregulierung, daher von der Öffentlichkeit weitgehend unbemerkt, entstand in der Zusammenarbeit staatlicher inländischer und ausländischer Hochschulen und außerhochschulischer privater Bildungseinrichtungen in den letzten Jahren im In- und Ausland ein Bildungsangebot, deren Kernelement die Verleihung von Gradern durch deutsche oder ausländische staatliche oder staatlich anerkannte Hochschulen auf der Grundlage eines Studiums an privaten Bildungseinrichtungen ist.

Angesichts der Vielzahl von Bildungseinrichtungen bedarf dabei zunächst der *Begriff der Hochschule* und der außerhochschulischen Bildungseinrichtung klarer Abgrenzungskriterien.

Soweit sich diese Einrichtungen im *Inland* befinden, wird der (formelle) Hochschulbegriff durch § 1 HRG definiert. Hochschulen sind demnach nach Maßgabe des Landesrechts eingerichtete staatliche Hochschulen und staatlich anerkannte Hochschulen. Zu diesen gehören auch Niederlassungen von staatlichen Hochschulen anderer Bundesländer und von staatlich anerkannten Hochschulen aus dem Bereich der Europäischen Union.<sup>5</sup>

Über den *Rechtscharakter ausländischer Bildungseinrichtungen als Hochschulen* entscheidet das *Recht des Herkunftslandes*. Soweit sie danach als Hochschule anerkannt sind, sind sie auch im Inland als Hochschule anzuerkennen. Davon gehen die Landeshochschulgesetze durch expliziten Verweis auf das Herkunftslandprinzip aus,<sup>6</sup> dies entspricht allgemeinen Grundsätzen des internationalen Verwaltungsrechts. Dies gilt auch dann, wenn diese Bildungseinrichtungen nicht dem materiellen Hochschulbegriff deutschen Rechtes entsprechen, also weder über den Autonomiestatus, den Standard an Selbstverwaltung und Partizipation und vergleichbare Qualifikationsanforderungen verfügen.

Aus der Maßgeblichkeit des Herkunftslandes für den Hochschulbegriff ergibt sich aber kein Zwang der Anerkennung von ausländischen Hochschulen verliehener Grade oder sonstiger Rechtsakte. Dieses ist vielmehr

2 Zur Europarechtlichen Dimension vgl. *Lindner*, Fn 1, S 535 ff, Rn 62 ff, 112 ff.

3 European Treaty Series no 165 Council of Europe-Unesco Joint Convention, in deutsches Recht transformiert durch G v 16.5.2007, BGBl II, S 712 ff.

4 Vgl die Darstellung bei *Lindner*, op cit, S 575, Rn 184 ff.

5 § 70 Abs 1 LHG BW; § 91 Abs 2 HessHG; § 64 Abs 2 NHG; § 75 Abs 2 HG NRW.

6 Vgl § 37 Abs 1 LHG BW; § 22 Abs 1 HessHG; § 10 Abs 1 NHG; § 69 Abs 2 HG NRW.

eine Frage des Konventionsrechtes, soweit dieses keine Regelungen enthält, kann das Landesrecht die Voraussetzungen der Anerkennung definieren.<sup>7</sup>

Nichthochschulische Einrichtungen sind mithin Bildungseinrichtungen, die weder im Inland noch nach dem Recht ihres Herkunftsstaates als Hochschulen anerkannt sind.

Die Entwicklung für die Kooperation mit nichthochschulischen Bildungseinrichtungen nahm ihren Anfang im *Weiterbildungsmarkt*. Ziel der Gründung privatrechtlich verfasster Bildungseinrichtungen war zum einen, die Kooperation der Hochschulen mit dem an der Weiterbildung interessierten Beschäftigungssystem institutionell zu verfestigen, zum anderen aber rechtliche Hindernisse des Hochschul- und Dienstrechtes (Stichwort Kapazitätsrecht, Gebührenrecht, Dienstaufgabe und Nebentätigkeit) zu überwinden, um Weiterbildungsangebote zu angemessenen Entgelten mit Beteiligung fachlich qualifizierter Hochschullehrer zu ermöglichen.

Inzwischen haben sich aber auch im Bereich der grundständigen Ausbildung zahlreiche Kooperationsformen zwischen in- und ausländischen Hochschulen und in- und ausländischen Bildungseinrichtungen entwickelt, deren gemeinsame Kennzeichen die Verleihung von Graden durch eine staatliche oder staatlich anerkannte Hochschule auf der Grundlage eines Studiums an einer anderen, meist privaten Bildungseinrichtung des In- oder Auslands sind.

Für dieses Phänomen haben sich mehrere Begriffe, wie Franchising, Validierung oder Externen-Prüfung etabliert, die aber ihrerseits klarer typologischer Definitionen entbehren und deshalb nur vereinzelt und mit unterschiedlichem Gehalt Eingang in die Gesetzessprache gefunden haben.

Eine besondere Variante stellt die Verleihung von Graden durch ausländische Hochschulen für ein Studium an inländischen privaten Bildungseinrichtungen dar.

Versuche der Kultusministerkonferenz, diese Entwicklungen durch klar definierte Voraussetzungen der Verleihung von Graden auf der Basis extern erbrachter Studienleistungen zu steuern, haben bis heute wenig Einfluss auf die Hochschulgesetzgebung der Länder gehabt.

Inzwischen sind Fragen der Anerkennung solcher Grade für die Aufnahme des Masterstudiums, für die Studienförderung oder die Titelführung Gegenstand gerichtlicher Entscheidungen gewesen und deuten auf ein hohes Maß entstandener Rechtsunsicherheit hin.

Diese Entwicklungen nachzuzeichnen, auf ihren gemeinsamen Nenner zurückzuführen und auf den recht-

lichen Prüfstand zu stellen, ist Gegenstand meiner folgenden Ausführungen.

In einem ersten Schritt werde ich die Gründe für die Entwicklung und ihre gemeinsamen Strukturmerkmale untersuchen.

In einem zweiten Schritt werde ich die hochschulrechtlichen Rahmenbedingungen in Deutschland, in einem dritten Schritt die europa- und internationalrechtlichen Voraussetzungen der Anerkennung von Hochschulgraden ausländischer Hochschulen auf der Grundlage inländischer Bildungsangebote behandeln

## II. Fallgestaltungen, gemeinsame Strukturmerkmale und Hintergründe

1. Vorbemerkung: Das Verleihungsmonopol staatlicher oder staatlich anerkannter Hochschulen für inländische Grade

Die einleitend geschilderten Sachverhalte systemüberschreitender Hochschulkooperationen haben ihren Grund im Verleihungsmonopol staatlicher oder staatlich anerkannter Hochschulen für Hochschulgrade.

Dies unterscheidet deutsche von ausländischen Hochschulen, deren Rechtstatus vielfach von dem in Deutschland noch immer vorherrschenden Typus der staatlichen Hochschule abweicht. Entweder wird der Hochschule, unabhängig von ihrem Rechtstatus, in ihrem Sitzstaat die Befugnis zur Verleihung von Graden durch Hoheitsakt übertragen (UK) oder die Verleihung erfolgt – vielfach fachspezifisch – durch professionelle Organisationen mit Monopolcharakter wie die American Bar Association.

Dieses Verleihungsmonopol in Deutschland beruht zum Teil auf den Landesverfassungen, größtenteils aber auf den Landeshochschulgesetzen. Diese regeln neben dem Graduierungsrecht auch die von der berechtigten Hochschule zu verleihenden Grade.

Bei den älteren Hochschulen fußt das Graduierungs- und Verleihungsmonopol meist auf vorkonstitutionellem Recht, in der Regel auf den mit ihrer Gründung verliehenen Privilegien, die um universelle Geltung zu erlangen, kaiserlichen und päpstlichen Ursprungs waren. Für diese Hochschulen sehen Landesverfassungen und Hochschulgesetze vielfach Besitzstandsgarantien vor.

Erstaunlicherweise ist das Verleihungsmonopol kaum Gegenstand verfassungsrechtlicher Reflexion, obwohl es den Zugang zum Bildungsmarkt für private Anbieter beschränkt oder zumindest an die staatliche Anerkennung als Hochschule bindet, für die der Nachweis eines ausreichenden Studienangebots, die Sicherstellung des Lehr-

<sup>7</sup> Vgl. § 37 Abs 4 iVm Abs 1-3 LHG BW.

und Forschungsbetriebes, die Gewährleistung der Lehr-Lern-, und Forschungsfreiheit und die gleiche Qualifikation des Lehrpersonals wie bei staatlichen Hochschulen verlangt wird.

Das Graduierungs- und Verleihungsmonopol erklärt sich daraus, dass die Verleihung eines Grades nach deutschem Rechtsverständnis ein Hoheitsakt ist, der durch gesetzliche oder staatliche Beleihung auf die Hochschulen übertragen wird. Ihre verfassungsrechtliche Rechtfertigung gründet in der Bedeutung von Hochschulgraden für den Zugang zu Berufen, nicht nur zu sog. geregelten Berufen wie Ärzten, Apothekern, Rechtsanwälten sondern auch zu Berufen ohne formalisierte Zugangsvoraussetzungen. Mit dem Verleihungsmonopol nimmt der Staat seine Verantwortung für die Gewährleistung der Berufsfreiheit und Qualitätskontrolle in den nach Art. 12 GG zulässigen Schranken wahr.

## 2. Fallgestaltungen und Gründe kooperativen Bildungsangebots

Damit führt das Bildungsangebot mit dem Ziel der Erlangung eines deutschen Hochschulgrades zwangsläufig über eine deutsche staatliche oder staatlich anerkannte Hochschule.

*Regeltypus des Erwerbs eines ein grundständiges Studium abschließenden Hochschulgrades* ist nach der Einführung der gestuften Studiengänge (Bachelor und Master) ein mit der Hochschulprüfung endendes, mindestens dreijähriges Präsenzstudium an einer Hochschule oder an mehreren systemgleichen Hochschulen. Die Standardisierung durch das Leistungspunktsystem hat die Voraussetzung für Anerkennung von Studien- und Prüfungsleistungen in gleichen oder verwandten Studiengängen kraft Gesetzes möglich gemacht. Damit wird das erklärte Regelungsziel der Förderung der nationalen und internationalen Mobilität der Studierenden zu fördern, umschrieben mit „der Schaffung eines einheitlichen Europäischen Hochschulraums“,<sup>8</sup> gewährleistet.

Anforderungen des Arbeitsmarktes, unterschiedliche Lebens- und Ausbildungsbiographien, das Interesse die Chancengleichheit im Bildungswesen zu verbessern, schließlich die Sicherung des künftigen Fachkräftebedarfs durch Übergang beruflich qualifizierter in den tertiären Bereich gaben den Anstoß, die Angebote des Präsenzstudiums durch Bildungsangebote im Rahmen der dualen Ausbildung, des Fernstudiums oder durch Anerkennung von Vorbildungen und berufsbegleitenden Ausbildungsblöcken und Weiterbildungseinheiten zu erweitern.

Die Hochschulgesetzgebungen haben darauf mit der schrittweisen Einführung neuer Handlungsformen, zunächst im Rahmen der Regelung des Fernstudiums, später der Weiterbildung reagiert. Dies geschah allerdings ohne ein übergreifendes kohärentes ordnungspolitisches Konzept unter welchen Voraussetzungen und in welchem Umfang in der beruflichen Aus- und Weiterbildung und an externen Bildungseinrichtungen erworbene Kenntnisse und Qualifikationen angerechnet werden und Studien- und Prüfungsleistungen in der Hochschule ersetzen können.

Die KMK hat in ihrem Beschluss vom 18.9.2008 der den Titel „Anrechnung von außerhalb des Hochschulwesens erworbenen Kenntnissen und Fähigkeiten auf das Hochschulstudium“ trägt, dazu für die Anrechnung von außerhalb des Hochschulwesens erworbenen Kenntnissen und Fähigkeiten eine Typologie mit folgenden Fallgestaltungen entwickelt:

- Grenzüberschreitendes (gemeint ist systemüberschreitendes) Franchising, d.h. die Zusammenarbeit hochschulischer und nicht hochschulischer Einrichtungen, bei denen die Ausbildung ganz oder in Teilen an einer nicht hochschulischen Einrichtung, die Gradverleihung durch eine Hochschule erfolgt, mit folgenden Untervarianten:
- gradverleihende Hochschule im Inland, Ausbildung an einer Einrichtung im Ausland
- Gradverleihung durch Hochschule im Ausland, Ausbildung an einer nicht hochschulischen Einrichtung im Ausland oder Inland.

Versuche, anhand dieses Ordnungsrasters einen empirischen Überblick über die verschiedenen Formen von kooperativen Bildungsangeboten von Hochschulen und nichthochschulischen Einrichtungen im In- und Ausland zu bekommen, scheitern an mangelnder Transparenz.

Einen gewissen Aufschluss gibt neben den Fallstudien der verdienstvollen Dissertation von Brigitte Leusing, „McUniversity“: Innerstaatliches Academic Franchising (AF) deutscher Hochschulen – eine public-private Perspektive,<sup>9</sup> und einem Aufsatz dieser Autorin, „Mc University“, HM 2/2012, 53, ein Artikel von Rolf Hutter in der Online Zeitschrift „Studis Online“ vom 9.5.2011, der – unter der allerdings polemischen Überschrift „Wie Hochschulen ihre Studienabschlüsse verkaufen“ – Einzelfälle des sog. Hochschulfranchisings in NRW und Sachsen schildert.

<sup>8</sup> § 29 Abs 2 LHG BW; § 55 Abs 2 BayHG.

<sup>9</sup> Abrufbar unter [http://www.zhb-flensburg.de/dissert/leusing/Dissertation\\_Leusing\\_Ver%C3%B6ffentlichung.pdf](http://www.zhb-flensburg.de/dissert/leusing/Dissertation_Leusing_Ver%C3%B6ffentlichung.pdf).

Demzufolge ist in NRW ein breites Spektrum von Public-Public und Public-Private Partnerships mit Schwerpunkt im Bereich betriebswirtschaftlicher oder informatiknaher grundständiger Studiengänge und Aufbaustudiengänge anzutreffen. In Sachsen hat vor allem die Hochschule Mittweida mit Zustimmung des Sächsischen Wissenschaftsministeriums das sog. DHS-Modell (dezentrales hochschulgelinktes Studium) entwickelt, dessen Kernmerkmale laut Eigenbeschreibung ein Studium in privaten Akademien in Kooperation mit der für Inhalte und Prüfungen verantwortlichen Hochschule ist. Diese hat Teilaufgaben der Qualitätssicherung und Überwachung auf eine privatrechtlich verfasste Gesellschaft, der AMAK AG übertragen.<sup>10</sup> Das Spektrum des an zahlreichen Standorten durchgeführten Studienangebots reicht von medienbezogenen, betriebswirtschaftlichen Studiengängen bis zum Gesundheitsmanagement und Pflege.

Als Gründe weisen die einschlägigen Websites meist die Ausbildungsnähe zum Berufsort, den Verbleib des Studierenden im Unternehmen und die damit verbundene Praxisorientierung aus.

Die einschlägigen Prüfungsordnungen der betreffenden Hochschule geben allerdings keine eindeutige Auskunft über das Ausmaß dieser Arbeitsteilung zwischen der Hochschule, dem privaten Träger der Ausbildung und der zwischengeschalteten AMAK-AG. Die Werbung für die Studiengänge hebt aber hervor, dass alle studienbegleitenden Angebote in Kooperation der privaten Studienakademie und der Hochschule unter deren Verantwortung für die Qualität der Lehr- und Prüfungsinhalte stehen.<sup>11</sup>

Neben Praxisnähe und Alternative zum Präsenzstudium ermöglichen diese Geschäftsmodelle vor allem die Generierung nicht unerheblicher Einnahmen, die sich der private Träger, der das Studienentgelt erhebt, nach Maßgabe nicht öffentlich zugänglicher Kooperationsverträge mit der Hochschule teilt. Im Zuge der Abschaffung der Studiengebühren für grundständige Studiengänge ist das ein zusätzlicher Anreiz, Teile der Hochschulausbildung auf solche Studiengänge zu erweitern.

Die Gründe für die Gradverleihung durch eine inländische Hochschule auf der Grundlage einer *Ausbildung im Ausland* können vielfältig sein. Nahe liegt dies, wenn der Gegenstand der Ausbildung international ist, z.B. internationale Betriebswirtschaft, Internationales Recht und Rechtsvergleichung, Politikwissenschaft, vergleich-

chende Kultur- oder Literaturwissenschaft. In diese Kategorie fallen auch die Fälle des sog. gemeinsam verliehenen Grade („Joint Degree“) bzw. Doppelabschlüsse („Double Degree“) auf der Basis gemeinsamer Ausbildungsangebote in der Kooperation deutscher und ausländischer Hochschulen.<sup>12</sup> Eine zunehmende Rolle spielt auch der Export bewährter Studiengänge in Schwellenländer.

Noch geringer ist dagegen die Transparenz des von der KMK als zweite Untervariante erwähnten Geschäftsmodells: Gradverleihung durch eine Hochschule im Ausland, Ausbildung an einer nicht hochschulischen Einrichtung im Inland oder Ausland.

Eine systematische Erhebung gibt es bisher nicht. Eine neuere Erscheinung des Franchising Modells sind Medical Schools, die ausländische Universitäten, meist Privatuniversitäten im Verbund mit inländischen Kliniken kommunaler oder privater Träger anbieten. Dabei findet die vorklinische Ausbildung im Regelfall im Ausland, die klinische Ausbildung nach Maßgabe des Kooperationsvertrages unter der Aufsicht der ausländischen Universität im Inland statt. Einschlägige Studienangebote finden sich im Internet seitens der privaten Paracelsus Universität Salzburg mit dem städtischen Klinikum Nürnberg (Beginn 2014), der University of Southampton und dem Klinikum Kassel sowie der Semmelweis Universität Budapest und dem Klinikum Hamburg.

Die Existenz solcher Modelle wird spätestens dann öffentlich, wenn es in Gerichtsverfahren um die Anerkennung von Hochschulabschlüssen geht.

Diese lassen aber in der Regel nur Spekulationen über die Motive zur Wahl solcher Handlungsformen zu. Offensichtlich erfüllen sie trotz teilweiser beachtlicher Studiengebühren eine Bildungsnachfrage auf dem inländischen Bildungsmarkt, die das deutsche Hochschulsystem nicht hinreichend abzudecken vermag. Manifest wird dies an den zusätzlichen Studienangeboten im Fach Humanmedizin, für die an staatlichen Hochschulen nach wie vor hohen Zulassungshürden bestehen.

Die meisten Fragen wirft die Kooperation eines nichthochschulischen Bildungsanbieters im Inland mit einer Hochschule im Ausland auf, vor allem dann, wenn der Gegenstand der Ausbildung keinen oder nur einen geringen Auslandsbezug aufweist. Hier ist die Frage berechtigt, ob die Wahl des Kooperationspartners mit geringeren Qualitätsstandards der verleihenden Hoch-

10 Vgl Startseite der AMAK-AG <http://www.amak.ag>.

11 ZB die Prüfungsordnung für den Studienprogram Web- und Medieninformatik an der FH Dortmund idF v 23.3.2010, Amtliche Mitteilungen Nr 28 v 23.3.2010.

12 ZB § 35 Abs 3 LHG BW; § 21 Abs 2 HessHG: Vorzügliche Dar-

stellung der Gestaltungsformen und gesetzlichen Regelungen bei *Theresa Lenser*, Rechtliche Hinweise zur Gestaltung der Studiendokumente, 2010, Hrsg DAAD, Informationen für deutsche Hochschulen, Publikationen zum Thema Hochschulabschlüsse, abrufbar unter <http://www.daad.de>.

schule im Vergleich zu den Hochschulgraden inländischer Hochschulen zu tun haben.

Das bunte Bild möglicher Fallgestaltungen und Gründe der Kooperation der gradverleihenden Hochschulen mit nichthochschulischen Bildungseinrichtungen lässt deshalb keine eindeutige Bewertung von Nutzen und Risiken solcher Geschäftsmodelle zu.

Ihre rechtliche Bewertung ist davon abhängig, ob sich diese Geschäftsmodelle innerhalb oder außerhalb des hochschulrechtlichen Handlungsrahmens bewegen. Daran schließt sich die Frage an, ob und mit welchem Inhalt dieser gegebenenfalls ergänzt oder korrigiert werden muss.

Soweit es um die Konstellation der Verleihung ausländischer Hochschulgrade geht, ist auch auf Konformität mit dem Gemeinschaftsrecht und internationalen Abkommen zu achten. Bei der im Folgenden vorzunehmenden rechtlichen Bewertung wird deshalb zwischen den Fällen der Verleihung inländischer und der Verleihung ausländischer Hochschulgrade auf der Basis eines Studiums an nichthochschulischen Bildungseinrichtungen unterschieden.

### III. Rechtliche Bewertung

#### 1. Abschlüsse deutscher Hochschulen – Rechtsgrundlagen – Verfassungsrechtlicher Rahmen

##### a) Rechtsgrundlagen

Die konkreten Formen der Zusammenarbeit gradverleihender deutscher Hochschulen mit inländischen oder ausländischen Bildungseinrichtungen werden in Kooperationsverträgen geregelt. Sie tragen meist die Bezeichnung Franchiseverträge, bei denen die gradverleihende Hochschule der Franchisegeber, die nichthochschulische Bildungseinrichtung der Franchisenehmer ist. Damit wird ein Begriff aus dem Bereich der Vertriebsorganisation von Unternehmen aufgegriffen, bei dem der Franchisegeber den Auftritt und die Standards, der Franchisenehmer die Dienstleistungen zu erbringen hat. Mangels gesetzlicher Regelungen hat er auch im Handelsrecht keine klaren Konturen<sup>13</sup> und sollte, soweit der Gesetzgeber seinen Inhalt nicht klar definiert, nur mit ergänzenden Klarstellungen verwendet werden.

Im Hinblick auf die Zugehörigkeit der Gradverleihung zu den öffentlich-rechtlichen Befugnissen der Hochschulen, sind jedenfalls die mit deutschen Bildungseinrichtungen abgeschlossenen Verträge als öf-

fentlich-rechtliche Verträge einzustufen. Sie unterliegen nicht der Privatautonomie, sondern bedürfen, wie Verwaltungsakte, gesetzlicher Ermächtigung, zumindest dürfen seinem Abschluss keine Rechtsvorschriften entgegenstehen (§ 54 LVwVG BW und vergleichbare Vorschriften andere Bundesländer).

Nahezu übereinstimmend sehen die Ländergesetze die Möglichkeit eines *Zusammenwirkens der Hochschulen* untereinander und mit anderen Einrichtungen vor. Dies schließt auch Hochschulen anderer Länder und anderer Staaten ein. Als andere Einrichtungen werden aber nur staatliche und staatlich geförderte Bildungs- und Forschungseinrichtungen genannt. Gegenstand der Kooperation können auch gemeinsame Studiengänge sein. Dabei kann die federführende Hochschule die erforderlichen Satzungen mit Wirkung für alle erlassen.<sup>14</sup> Soweit mehrere Hochschulen an dem Studiengang beteiligt sind, bedarf es allerdings entsprechender Satzungen dieser Hochschulen. Offen bleibt, ob dies auch die Verleihung von gemeinsamen Graden auf der Grundlage dieser Satzungen einschließt. Dies bedarf ausdrücklicher gesetzlicher Ermächtigung. Fehlt diese, bedürfen nach allgemeinen rechtssystematischen Grundsätzen die Zulässigkeit und Voraussetzungen der Gradvergabe im Rahmen der Hochschulkooperation einer gesetzlichen Regelung in den Abschnitten der Ländergesetze über Studium, Lehre und Prüfungen.

Dort finden sich im Regelfall auch Bestimmungen über die Verleihung von Hochschulabschlüssen, die in Kooperation mit einer ausländischen Hochschule oder vergleichbaren Bildungseinrichtung abgeschlossen werden.<sup>15</sup>

Für die Gestaltung dieser Kooperation zeigen die Hochschulgesetze ein vielschichtiges Bild, das von fehlender Regelung über die Anwendung allgemeiner Grundsätze für die Anerkennung von Studien- und Prüfungsleistungen zu passgenauer Regelung dieser Fallgestaltung reicht.

Eine Harmonisierung ist trotz entsprechender Bemühungen der KMK bis heute nicht gelungen.

Die Anerkennung von Studien- und Prüfungsleistungen an nichthochschulischen Einrichtungen soll nach den Vorgaben der KMK von 2002/2008 nur nach Gleichwertigkeitsprüfung im Einzelfall oder bei homogenen Bewerbergruppen im Rahmen von konkreten Kooperationsabkommen, im Fall der Verlagerung an eine nichthochschulische Einrichtung auch pauschal erfolgen. Voraussetzung ist aber, dass die Hochschulen für

13 Vgl. BGHZ 140, 342 zur kartellrechtlichen Beurteilung von Franchiseverträgen.

14 § 6 Abs 1 und 3 LHG BW.

15 ZB Art 66 Abs 1 S 6 BayHG; § 35 Abs 3 LHG BW; 26 Abs 2

BbgHG; § 12 Abs 1 u 2 BremHG; § 55 Abs 2 u 3 HambHG; § 21 Abs 2 HessHG; § 60 Abs 2 HG NRW; § 61 Abs 5 SaarHG; § 32 Abs 8 SächsHG; § 17 Abs 4 HG LSA; § 49 Abs 8 HG SH.

die Qualitätssicherung der Studienprogramme sowie der Anrechnungsverfahren verantwortlich sind. Dies setzt voraus, dass ein wesentlicher Teil der dem Hochschulabschluss zugrundeliegenden Ausbildung in der unmittelbaren Verantwortung, d.h. durch eigene Leistungen der verleihenden Hochschule verbleibt. Dies erfordert eine Regelung der Verfahren und Kriterien der Anrechnung in den Studien- und Prüfungsordnungen.<sup>16</sup>

Die Beschlüsse der KMK sind Empfehlungen an die Länder, haben aber keine die Länder verpflichtenden Wirkungen, geschweige denn Gesetzeskraft.

Die KMK-Empfehlungen entfalten deshalb bisher nur beschränkte Wirkung.

#### b) Übersicht über die Landesgesetzgebung

In den Länderhochschulgesetzen, die die Frage der Anerkennung von Studien- und Prüfungsleistungen regeln, wird bei der Anrechnung von außerhalb des Studiums gewonnenen Qualifikationen, die Gleichwertigkeit nach Inhalt und Anforderungen gefordert und – entsprechend den Vorgaben der KMK – auf die Hälfte aller Studien- und Prüfungsanforderungen beschränkt, im Übrigen aber das Verfahren der Anerkennung im Einzelnen den Studien- und Prüfungsordnungen überlassen.<sup>17</sup> Keine Limitierung enthält § 34 Abs. 2 Nr. 10 SächsHG. Dieser überlässt die Anrechnung von Qualifikationen, die an nicht als Hochschulen anerkannten Bildungseinrichtungen erworben wurden, der Regelung durch die Prüfungsordnung der Hochschule, bindet dies aber an die Voraussetzung, dass „diese Teile des Studiums nach Inhalt und Anforderung gleichwertig sind und diese damit ersetzen können“.

Einige Bundesländer sehen eine Anrechnung nur im Falle des weiterbildenden Studiums einschließlich der nicht konsekutiven Masterstudiengänge vor.<sup>18</sup>

Demgegenüber findet sich die Anforderung der Qualitätssicherung durch Akkreditierungsagenturen und der Übernahme einer Kontrollfunktion der Hochschule in den Kooperationsverträgen mit der nichthochschulischen Bildungseinrichtung nur vereinzelt.

Der im KMK-Beschluss angesprochene Weg der pauschalen Anrechnung von Teilen eines Studienprogramms, das an eine nichthochschulische Einrichtung ausgelagert und durchgeführt wird – das sog. *innerstaatliche Franchising* – wird nur in Nordrhein-Westfalen<sup>19</sup>

beschritten. Voraussetzung dafür ist nach § 66 Abs. 5 HFG NRW eine gleichwertige Vorbereitung. Dies bestimmt sich nach drei Voraussetzungen: nach dem Curriculum, den Zugangsvoraussetzungen an die Studierenden und dem Qualifikationsprofil des Lehrpersonals. Ob die Gleichwertigkeit gegeben ist, entscheidet bei einem Studiengang, der auch im Präsenzstudium an der Hochschule studiert werden kann, die einschlägige Hochschulprüfungsordnung. Soll ein Grad dagegen auf der Grundlage eines im Zusammenhang mit dem Franchising neu eingeführten Curriculums verliehen werden, muss die Hochschule zunächst das neue Curriculum und den neuen Grad wie einen normalen Hochschulstudiengang akkreditieren lassen. Erst nach positiver Akkreditierung kann die außerhochschulische Ausbildung aufgenommen werden.<sup>20</sup> Träger der prüfungsvorbereitenden Einrichtung darf nach § 66 Abs. 5 S. 2 HG NRW grundsätzlich nicht die prüfende und graduierende Hochschule sein. Damit soll verhindert werden, dass sich die Hochschulen ihrer nach § 2 Abs. 2 S. 2 HG normierten Verpflichtung, ihre Aufgaben in Forschung, Lehre und Studium in öffentlich-rechtlicher Weise zu erledigen, durch Wahl einer privatrechtlichen Form entziehen.<sup>21</sup>

Demgegenüber hat das HessHG 2010 die in § 106 HessHG 2007 vorgesehene Möglichkeit des innerstaatlichen Franchisings abgeschafft.

§ 64a Hochschulgesetz Niedersachsen (NHG), ebenso § 86 des Bayerischen Hochschulgesetzes (BayHG) und § 81 des Brandenburgischen Hochschulgesetzes (BbgHG), regeln nur das *grenzüberschreitende Franchising*, d.h. Kooperationen inländischer nicht hochschulischer Bildungseinrichtungen mit gradverleihenden staatlichen oder staatlich-anerkannten Hochschulen aus den Mitgliedstaaten der EU. Anders als das NHG schließt das BbgHG nach der amtlichen Begründung das innerstaatliche Franchising explizit aus.<sup>22</sup>

In Baden-Württemberg, Sachsen-Anhalt und Thüringen ist stattdessen die Möglichkeit der Externenprüfung vorgesehen.<sup>23</sup> In diesem Modell werden Personen zur Hochschulabschlussprüfung zugelassen, die auf andere Weise als durch ein Hochschulstudium die erforderlichen Kenntnisse und Fähigkeiten erworben haben. § 48 Abs. 11 ThürHG und § 15 Abs. 2 HG Sachsen-Anhalt überlassen die Regelung der Zulassung, der Anforderun-

16 Vgl. Beschluss der KMK v. 18.9.2008, Anrechnung von außerhalb des Studiums erworbenen Kenntnissen und Fähigkeiten auf ein Hochschulstudium, unter 2.1 und 3.1. und 3.2.

17 ZB § 32 Abs. 4 LHGBW; § 56 BremHG.

18 ZB § 23 Abs. 4 BerlHG, § 57 Abs. 5 HambHG.

19 § 66 Abs. 5 HG NRW, vgl. dazu Pawellek, Die Wahrnehmung hoheitlicher Hochschulaufgaben durch private Weiterbildungseinrichtungen, 2009, S. 166 ff., 169.

20 Amtliche Begründung zu § 66 Abs. 4 HG NRW, Drs. 14/2063.

21 Vgl. Lieb und Goebel, Autonomie und Verantwortung staatlicher Hochschulen in: Wissenschaftsrecht im Umbruch, Gedächtnisschrift für Krüger, 2001, S. 205, 226 ff., 230; Pawellek, Die Wahrnehmung hoheitlicher Hochschulaufgaben durch private Weiterbildungseinrichtungen, 2009, S. 166 ff., 169, 171.

22 Drs. 4/6519 zu § 81 Abs. 4.

23 Vgl. dazu Pawellek, aaO S. 172 ff.

gen und des Verfahrens ohne inhaltliche Vorgaben der Prüfungsordnung der Hochschule. Dagegen sieht § 33 LHG BW als Voraussetzung für die Durchführung von Externenprüfungen an Universitäten, Pädagogischen Hochschulen, Fachhochschulen und Dualen Hochschulen vor, dass an diesen Hochschulen eine ausreichend breite Vertretung des jeweiligen Faches einschließlich der erforderlichen fachlichen Prüfungskompetenz des hauptberuflich tätigen wissenschaftlichen Personals gewährleistet ist.

Das setzt das Vorhandensein oder die Genehmigung entsprechender Studiengänge an der Hochschule und damit eine Qualitätssicherung durch Akkreditierung voraus. Dabei ist die Externenprüfung nach § 33 LHG BW sowohl in Form der Blockprüfung als auch in Form studienbegleitender Leistungsnachweise, die Bestandteil der Prüfungen sind, möglich.<sup>24</sup> Dagegen ist eine Qualitätskontrolle der externen Bildungseinrichtung oder ein weitergehender Einfluss der Hochschule auf das Studienangebot der externen Bildungseinrichtung bislang nicht vorgeschrieben, da § 33 LHG nicht darauf abstellt, auf welche Weise die betroffenen Bewerber ihre Qualifikation erworben haben.

Das unterscheidet die Externenprüfung, die sowohl grundständige als auch gestufte Studiengänge umfassen, von der Regelung von Einrichtungen des *Kontaktstudiums*. Hier verlangt § 31 Abs. 4 LHG BW die Absicherung inhaltlicher Einflussnahme der Hochschule auf die Lehrinhalte der externen Bildungseinrichtung.

Die im Anhörungsverfahren befindliche Neufassung des § 33 LHG BW korrigiert diese Unterschiede und verlangt eine Akkreditierung der Vorbereitungsprogramme externer Bildungseinrichtung und eine Qualifikation des Lehrpersonals, die mindestens den Anforderungen an Lehrbeauftragte entspricht (§ 33 Nr. 2 und 3 n.F.).

Eine Sonderrolle von Public-Private-Partnership nehmen Kooperationen im Rahmen des *Fernstudiums* und der sog. *virtuellen Studiengänge* ein. Anbieter von Fernstudieneinheiten oder Angeboten virtueller Studiengänge können neben anderen Hochschulen auch private Anbieter sein. Voraussetzung ist aber die Sicherung der Qualitätskontrolle unter Verantwortung der gradverleihenden Hochschule, idR durch zertifizierte Akkreditierungsagenturen.

Weisen damit in den Bundesländern die Möglichkeiten und Anforderungen der Einbeziehung außerhochschulischer Einrichtungen bei grundständigen Studiengängen ein erhebliches Gefälle auf, was die Zulassung, die Anforderung an die Studien- und Prüfungsinhalte

und die Qualifikation des Lehrpersonals anlangt, lassen im Bereich der *Wissenschaftlichen Weiterbildung* die Regelungen über die Kooperationen der Hochschulen mit privaten Anbietern weitreichende Gestaltungsspielräume zu.

Dies hat seinen Grund darin, dass die Hochschulen aus Kapazitätsgründen vielfach nicht in der Lage sind, einschlägige Lehrangebote im Rahmen der Dienstaufgaben des hauptamtlichen wissenschaftlichen Personals anzubieten und aus besoldungsrechtlichen Gründen gehindert waren, dafür zusätzliche Vergütungen zu gewähren. Deshalb wurden Weiterbildungsveranstaltungen schon früh auf private Träger, auch solche, an denen die Hochschulen gesellschaftsrechtlich beteiligt sind, verlagert.

Auch hier variieren die gesetzlichen Rahmenbedingungen länderspezifisch.

Soweit die Hochschulen private Bildungseinrichtungen mit der Durchführung der Lehre für postgraduale Bildungseinrichtungen beauftragen, werden dafür Qualifikationsprofile an das Lehrpersonal gestellt, die mindestens denen von Lehrbeauftragten an Hochschulen entsprechen. Der Hochschule obliegt die alleinige Verantwortung für die inhaltliche didaktische, strukturelle, und zeitliche Festlegung des Lehrangebots. Die durch die private Bildungseinrichtung erbrachte Lehre unterliegt dem Qualitätsmanagement, einschließlich der Eigen- und Fremdevaluation der Hochschule.<sup>25</sup> Die amtliche Begründung qualifiziert die Rolle des privaten Anbieters als „Verwaltungshilfe“.<sup>26</sup> Die entsprechenden Verträge der Hochschule mit der privaten Bildungseinrichtungen bedürfen der Zustimmung des zuständigen Ministeriums.

Großzügiger sind demgegenüber die Regelungen für Veranstaltungen des *Kontaktstudiums*, für die keine Grade verliehen, sondern Zertifikate ausgegeben werden. Auch hier wird aber der Hochschule vorbehalten, das Lehrangebot inhaltlich und didaktisch zu entwickeln, Prüfungen abzunehmen und das gemeinsame Zertifikat zu erstellen.

Die kooperierende Einrichtung ist verpflichtet, die Weiterbildungsveranstaltungen nach diesen Vorgaben in eigener Verantwortung anzubieten und durchzuführen sowie der Hochschule für ihre Leistungen ein angemessenes Entgelt zu zahlen.<sup>27</sup>

### c) Gemeinsame Strukturen

Gemeinsames Merkmal die verschiedenen Varianten der Zusammenarbeit von gradverleihenden Hochschulen

24 Amtliche Begründung zu § 33 LHG BW, Drs 14/3390, S 94.

25 §§ 31 Abs 2 S 6 und 7 Nr 1-3 LHG BW; § 59 Abs 4 HSG SH.

26 Drs 14/3390 zu § 31 Abs 2, S 94.

27 § 31 Abs 4 LHG BW.

und nichthochschulischen Bildungseinrichtungen ist die gesetzlich vorgeschriebene Verantwortung der Hochschulen für die Zulassungsvoraussetzungen, für die inhaltliche Gestaltung und die Durchführung der Prüfungen, die sich an den Anforderungen von Studiengängen im Voll- oder Präsenzstudium zu orientieren hat. Die Hochschulen nehmen insoweit eine hoheitliche Aufgabe wahr. Unabhängig vom Grad der Übertragung der operativen Durchführung des Studienangebots an den privaten Kooperationspartner tragen sie damit – wie in anderen Fallgestaltungen der Übertragung von hoheitlichen Aufgaben auf private Träger – eine Gewährleistungsverantwortung für deren ordnungsgemäße Durchführung unter Einhaltung der für alle Studiengänge geltenden Qualitätsstandards.

#### d) Verfassungsrechtlicher Rahmen

Diese Einschränkungen des Erwerbs von Bildungsqualifikationen greifen sowohl in die Berufsfreiheit privater Bildungsanbieter als auch in die Freiheit der Berufswahl der Studierenden ein und müssen daher durch den Schrankenvorbehalt des Art. 12 GG legitimiert sein.

Gemeinwohlgrund zur Rechtfertigung dieser Schranken auf der Seite der Anbieter ist die Notwendigkeit der Gewährleistung eines inhaltlich und qualitativ gleichwertigen Studienangebots durch die privaten Bildungseinrichtungen und damit der gleiche Grund, der auch das Anerkennungsverfahren und die Anerkennungsvoraussetzungen nicht staatlicher Hochschulen rechtfertigt.

Gründe für die Zulässigkeit, die Verleihung staatlicher Grade für ein Studium an externen Bildungseinrichtungen an gesetzliche Anerkennung zu binden, hat das Bundesverwaltungsgericht schon im Jahre 1973 zur sog. Externenprüfung genannt. Aus Art. 12 GG gibt es, wenn der Staat Ausbildungseinrichtungen geschaffen hat, bei Erfüllung der Zulassungsvoraussetzungen einen Anspruch auf Zulassung zum Studium und zu Prüfungen, aber keine Verpflichtung, eine Prüfung für eine Ausbildung an privaten Einrichtungen oder das Selbststudium neu zu schaffen. Ob solche Prüfungen möglich und mit bildungspolitischen Vorstellungen vereinbar sind, ist Aufgabe des Gesetzgebers, von Verfassung wegen wird die Einrichtung einer solchen Prüfung nicht gefordert.<sup>28</sup> Entscheidet sich der Gesetzgeber dafür, hält er sich im Rahmen der Schranken des Art. 12 GG, wenn er diese an gleiche Qualitätsstandards bindet, wie sie für Hochschulstudiengänge gelten. Dies gebietet der Gleichbehandlungsgrundsatz (Art. 33 GG).

#### e) Fazit

Misst man den hochschulrechtlichen Befund an den Empfehlungen der KMK von 2008, kann von einer Harmonisierung der rechtlichen Rahmenbedingungen für Hochschulkooperationen mit privaten Bildungsanbietern im Bereich der Lehre nicht die Rede sein. Sowohl die allgemeinen Regelungen der Anerkennung von Studien- und Prüfungsleistungen, als auch die besonderen Regelungen für die Gradverleihung auf der Basis an privaten Bildungseinrichtungen erbrachter Studien- und Prüfungsleistungen gehen weit auseinander.

Nur NRW sieht neben der Definition eine inhaltliche Regelung des innerstaatlichen *Franchisings* vor und unterwirft dieses den auch für die Studiengänge der Hochschulen geltenden Regelungen des Qualitätsmanagements. In Baden-Württemberg, Sachsen-Anhalt und Thüringen wird mit dem Institut der *Externenprüfung* ein funktionales Äquivalent geschaffen, für die aber nur Baden-Württemberg inhaltliche und personelle Anforderungen an die gradverleihende Hochschule definiert.

Andere Hochschulgesetze belassen es bei allgemeinen Ermächtigungen zur Regelungen in der Prüfungsordnung.

Damit sind bisher weder die Länder, noch die Hochschulen der Verantwortung gerecht geworden, die der Beschluss der KMK ihnen für die Regelung der Voraussetzungen von Hochschulabschlüssen übertragen hat, bei denen Teile eines Studiums durch nichthochschulische Leistungen ersetzt werden sollen.

In diesem Regelungsgefälle richten sich entsprechende Leistungsangebote naturgemäß an Standorten mit der geringsten Regelungsdichte ein. Ein weiterer Anreiz ist die Möglichkeit der Generierung von Einnahmequellen der privaten Anbieter, an denen die beteiligten Hochschulen beteiligt werden. Die fehlende Transparenz trägt zu einem unzureichenden Verbraucherschutz für Studierende solcher Studienangebote bei.

#### 2. Exkurs: Verleihung von Graden im Rahmen internationaler Hochschulkooperationen – Joint- und Double Degree-Programme deutscher Hochschulen im Ausland

Neben den typischen Austauschprogrammen auf der Grundlage wechselseitiger Anerkennung von Studien- und Prüfungsleistungen, die durch die Einführung einheitlicher Leistungsstandards und international kompatibler Abschlüsse erheblich erleichtert wurde, gewinnen

28 BVerwG v 7.8.1972, VII C 2/70, NJW 1974, 573.

im internationalen Bildungsangebot zunehmend Studiengänge an Bedeutung, die entweder mit einem *gemeinsam verliehenen Hochschulgrad* oder einer *Doppel-Diplomierung* abschließen.

Dieser Weg wird zunehmend auch beim Aufbau deutscher Hochschulen im Ausland beschritten, die mithilfe von Programmen des Bundes oder vom Bund finanzierten Programmen (DAAD) in der Kooperation deutscher Hochschulen im Ausland errichtet wurden. Neben entsprechenden bi- oder multilateralen Kooperationsverträgen wird für die Trägerschaft privatrechtlich verfasster Hochschulen ein Trägerverein errichtet, deren Mitglieder sich neben den Gründungspartnern aus Hochschulen und Forschungseinrichtungen rekrutieren, die zum Programm in Lehre und Forschung beitragen.<sup>29</sup> Ein besonderer Fall ist der Campus Busan der Friedrich Alexander Universität in Erlangen. Träger der nicht hoheitlichen Aufgaben ist eine deutsche GmbH im Beteiligungsbesitz der FAU (FAU-Busan GmbH). Die akademischen Aufgaben werden durch eine zentrale Einrichtung der FAU mit Sitz in Busan wahrgenommen. Wissenschaftliches Personal der FAU wird zur Wahrnehmung der Aufgaben in Busan beurlaubt, Personen, die von der FAU-GmbH beschäftigt werden, erhalten den Mitgliedsstatus der FAU.<sup>30</sup>

Die Unterstützung der deutschen Hochschulen reicht von der konzeptionellen Gestaltung über die Beteiligung von Hochschullehrern bei der Durchführung der Studiengänge und Prüfungen bis zur Verleihung gemeinsamer Grade der im Ausland gegründeten Hochschule und ihrer deutschen Partner.<sup>31</sup>

Dabei wird entweder ein gemeinsamer Grad oder sowohl der Grad der ausländischen Hochschule als auch der inländischen Partnerhochschule verliehen.<sup>32</sup>

Rechtsgrundlage für die Durchführung der Studiengänge sind die länderspezifischen Regelungen über das Zusammenwirken der Hochschulen,<sup>33</sup> die in mehreren Bundesländern durch zusätzliche Regelungen für gemeinsame Prüfungsordnungen ergänzt werden.<sup>34</sup> Diese Regelungen lassen der Ausgestaltung der Zulassungsvoraussetzungen, der Inhalte und Qualitätskontrolle im Rahmen der Kooperationsverträge weiten Raum.

Soweit sie mit einem gemeinsamen Grad abschließen, bedürfen sie der gleichen Qualitätsanforderungen

wie inländische Studiengänge. Das bedeutet, dass sie von einer anerkannten Einrichtung akkreditiert werden müssen.

Die Verleihung *gemeinsamer Grade* oder die Befugnis zur *Doppel-Diplomierung* bedarf spezieller Ermächtigung in den Ländergesetzen. Dabei sind auch die inhaltlichen Anforderungen an den der Gradverleihung zugrundeliegenden Studiengang einschließlich der Voraussetzungen der Akkreditierung und Qualitätskontrolle zu definieren.<sup>35</sup>

### 3. Abschlüsse ausländischer Hochschulen im Kooperationsverbund mit inländischen nichthochschulischen Bildungseinrichtungen

Neben der inländischen Form der Zusammenarbeit von Hochschulen und nichthochschulischen Bildungseinrichtungen hat sich in den letzten Jahren eine Form grenzüberschreitender Zusammenarbeit etabliert, bei denen die gradverleihende Hochschule eine staatliche oder staatlich anerkannte ausländische Hochschule ist; die Ausbildung findet ganz oder in Teilen an einer inländischen Einrichtung statt.

Dafür gibt es vielfältige Gründe. Zum einen handelt es sich um meist berufsorientierte Studiengänge, für die es kein vergleichbares Angebot an deutschen Hochschulen gibt. Zum anderen können aber auch Gründe unterschiedlicher Anforderungen eine Rolle spielen.

Der Beschluss der Kultuskonferenz zur Anrechnung außerhalb des Hochschulwesens erworbener Kenntnisse und Fähigkeiten auf ein Hochschulstudium und darauf aufbauende hochschulrechtliche Bestimmungen bietet, wie die KMK zutreffend feststellt, keine Handhabe bei Franchisekonstellationen, bei denen die Gradverleihung durch eine ausländische Hochschule erfolgt. Gerade in solchen Konstellationen stellt sich daher das Problem der Qualitätssicherung und des Verbraucherschutzes in besonderer Dringlichkeit. Die Frage ist allerdings, welche gesetzlichen Möglichkeiten der Qualitätssicherung mit dem Unionsrecht und einschlägigen internationalen Abkommen vereinbar sind.<sup>36</sup>

#### a) Innerstaatliche Regelungen der Qualitätssicherung

Eine Bestandsaufnahme der Ländergesetze zeigt auch hier ein uneinheitliches Bild. Die Bandbreite reicht von

29 ZB DAAD, Informationen für deutsche Hochschulen: Vietnamese German University (VGU).

30 §§ 10 a und b der Grundordnung der Friedrich Alexander Universität Erlangen Nürnberg idF v 20.6.2007, zuletzt geändert am 25.8.2011. Rechtsgrundlage ist Art 16 Abs 4 BayHG, angefügt mit Wirkung vom 15.7.2009 durch G v 7.7.2009 (GVBl S 256).

31 Übersicht bei DAAD, Hochschulgründungen im Ausland mit Projektbeschreibungen.

32 Ausführliche Darstellung bei *Theresa Lenser*, Fn 12, S 7 ff.

33 Zusammenfassende Übersicht bei *Theresa Lenser*, S 10 ff.

34 § 12 Abs 2 BrHG, § 55 Abs 2 HmbgHG, § 28 Abs 3 HG MV, § 60 Abs 2 HG NRW; § 51 UG Saar; § 49 Abs 8 HSH SH.

35 §§ 35 Abs 3 LHG BW; Art 66 Abs 1 S 6 u 7 BayHG; § 34 Abs 3 BerlHG; § 26 Abs 2 BbgHG; § 21 Abs 2 HessHG; § 53 Abs 2 u 3 HSG SH.

36 KMK, Beschluss v 19.8.2008 unter 2.2.2 und 3.2.

generellen Regelungen der Anerkennung ausländischer Bildungsabschlüsse bis zu spezifischen Regelungen des grenzüberschreitenden Franchisings.

Die früher einzelfallbezogene, an Kriterien der Gleichwertigkeit mit inländischen Graden orientierte Anerkennung ist im Zuge der gemeinschaftsrechtlichen Regelungen, insbesondere der Niederlassungs- und Dienstfreiheits- und der daraus gezogenen Folgerungen des EuGH und ihm folgend, des Bundesverwaltungsgerichts einer generellen Anerkennung gewichen. Dies gilt auch für Vereinbarungen der Bundesrepublik Deutschland oder einzelner Bundesländer mit anderen Staaten, die Vorrang vor den landesrechtlichen Regelungen haben.

Dabei ist zwischen Fällen zu unterscheiden, in denen das inländische Angebot an Hochschulqualifikationen von Niederlassungen staatlicher oder staatlich anerkannter Hochschulen aus Mitgliedstaaten der EU ausgeht. In solchen Fällen gilt die anbietende Einrichtung als staatlich anerkannt, soweit die Qualität ihres Studienangebots nach dem im Herkunftsland geltenden Regelungen gesichert ist.<sup>37</sup>

Soweit es sich um nichthochschulische Bildungseinrichtungen des Inlands als Franchisenehmer der ausländischen Hochschule handelt, sehen einige Länder wie Brandenburg, Niedersachsen und Nordrhein-Westfalen und Sachsen-Anhalt besondere Feststellungs- bzw. Anerkennungsverfahren vor, soweit die Bildungseinrichtungen ihren Sitz im Geltungsbereich des Gesetzes haben.

Dabei lässt Niedersachsen die Einhaltung der Zulassungsvoraussetzungen und der Qualitätsanforderungen nach den im Herkunftsland der Hochschule geltenden Regelungen genügen, verlangt aber eine Akkreditierung des Studienangebots der die Hochschulausbildung durchführenden Einrichtungen unter Mitwirkung einer inländischen Akkreditierungseinrichtung. Das Studienangebot ist mit den entsprechenden Nachweisen dem Fachministerium anzuzeigen.<sup>38</sup>

Brandenburg und Nordrhein-Westfalen stellen darüber hinausgehende Anforderungen. Nach § 81 Abs. 4 BbgHG bedarf eine Einrichtung, die keine Niederlassung einer Hochschule aus einem EU-Staat ist, der Ge-

nehmigung. Die Durchführung des Studienangebots ist nur zulässig, wenn:

1. Studienbewerber aufgenommen werden, die die Voraussetzungen für eine Aufnahme in eine entsprechende staatliche Hochschule erfüllen,
2. das Studienangebot durch eine staatlich anerkannte Akkreditierungseinrichtung akkreditiert worden ist und
3. Die Kontrolle der den Hochschulgrad verleihenden Hochschule über den Verlauf des Studiums und die Erbringung der erforderlichen Leistungen gesichert ist.<sup>39</sup>

Noch weiter geht § 78 Abs. 2 S. 2 HG NRW, der neben dem Nachweis, dass die ausländische Hochschule Grade auch nach einer Ausbildung in NRW verleihen dürfen, eine Garantierklärung der verleihenden Hochschule verlangt.

Die Vorschrift geht zurück auf § 118 Abs. 1 HG NRW vom 23.2.2000.<sup>40</sup> Soweit sich Landesgesetze auf eine generelle Regelung der Führung ausländischer Grade beschränken, ist diese im Regelfall daran gebunden, dass der Grad von einer nach dem Recht des Herkunftslandes anerkannten, zur Verleihung dieses Grades berechtigten Hochschule aufgrund eines tatsächlich absolvierten und durch Prüfung abgeschlossenen Studiums ordnungsgemäß verliehen worden ist.<sup>41</sup> Damit wird die bisher im Einzelgenehmigungsverfahren zu prüfende Vergleichbarkeit der verleihenden Hochschule mit einer deutschen staatlichen Hochschule explizit ausgeschlossen.

Auf gleicher Linie liegt der Vorschlag einer neu in das baden-württembergische LHG eingefügte Regelung des internationalen Franchising im Anhörungsentwurf zum Änderungsgesetz vom 15.10.2013 (§ 72a Abs. 2 LHGE).

Damit beschränkt sich die innerstaatliche Qualitätssicherung nach diesen Bestimmungen über die Anerkennung ausländischer akademischer Grade ausschließlich auf die Einhaltung der Verleihungsvorschriften des Herkunftslandes.

Zur Begründung dieser Liberalisierung wird auf die Entscheidung des EuGH im Falle Kraus vom 31.3.1993<sup>42</sup> und auf die darauf verweisende Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts vom 12.11.1997<sup>43</sup> verwiesen.<sup>44</sup>

Die entscheidende Frage beim grenzüberschreitenden Franchising ist aber, ob auch die Führung von Gra-

37 Vgl zB § 81 Abs 3 BbgHG; § 86 Abs 2 BayHG; § 64 Abs 2 NHG; § 75 Abs 2 S 1 HG NRW; § 80 HSG SH.

38 § 64a NHG.

39 § 81 Abs 4 S 1 Nr 1-3 BbgHG.

40 GVBl NRW 2000, 190; Amtliche Begründung 12/4243, S 209 ff, dazu Lieb und Goebel, Autonomie und Verantwortung staatlicher Hochschulen in: Wissenschaftsrecht im Umbruch, Gedächtnisschrift für Krüger, 2001, S 205, 226 ff; zur Exegese des § 118 HG NRW auch Richter/Pierlings, Franchising-Kooperationen im

Hochschulbereich-Vorgaben des EG-Rechts und die nordrhein-westfälische Regelung des § 118 HG, WissR 2003, 224 ff; ferner Pawellek, Die Wahrnehmung hoheitlicher Hochschulaufgaben durch private Weiterbildungseinrichtungen, 2009, S 166 ff.

41 ZB § 37 Abs 1 LHG BW.

42 EuGH, Urteil v 31.3.1993, C-19/92, Slg 1993, I-1663.

43 BVerwGE 105, 336.

44 Amtliche Begründung zu § 55 b UG BW 2000, jetzt § 37 LHG BW, Drs 12/4404, S 251.

den, die nicht auf einem Studium an der verleihenden ausländischen Hochschule, sondern einer deutschen Bildungseinrichtung beruhen, von den deutschen gesetzlichen Vorschriften über eine genehmigungsfreie Führung gedeckt ist.

Daran schließt sich die Frage an, ob das Gemeinschaftsrecht eine Gleichwertigkeitskontrolle auch in Fällen des grenzüberschreitenden Franchisings ausschließt. Je nach der Beantwortung müssten die gesetzlichen Vorschriften über die Anerkennung ausländischer Grade gemeinschaftskonform restriktiv ausgelegt werden.

Wäre das der Fall, würden die dargestellten innerstaatlichen Regelungen, die eine weitergehende Qualitätskontrolle vorsehen, wegen Verstoßes gegen das Gemeinschaftsrecht unwirksam.

Diese Fragen haben inzwischen die deutschen Gerichte in vielfältigen Konstellationen beschäftigt.

Am Anfang steht eine Entscheidung des BayVGh, der die die einschlägige Vorschrift des BayHG zur genehmigungsfreien Führung von Akademischen Graden unter Hinweis auf die gemeinschaftsrechtliche Judikatur auch im Falle des grenzüberschreitenden Franchising (Titelverleihung durch die University of Wales auf der Grundlage eines Studienkurses der Allfinanz AG in Hamburg) anwendet.<sup>45</sup> Diese Entscheidung hat eine fundierte Kritik durch Hailbronner erfahren, der in eingehender Einzelanalyse der Judikatur des EuGH den Nachweis führt, dass das Unionsrecht Spielräume für eine Missbrauchskontrolle beim Erwerb von Berufsberechtigungen und Graden zum Schutze der Allgemeinheit zulässt.<sup>46</sup>

In diese Richtung gehen auch nachfolgende Entscheidungen zur Frage der Anerkennung im Franchiseverfahren erworbene Bachelorgrade für die Zulassung zu Masterstudiengängen oder zur Ausbildungsförderung.<sup>47</sup>

Die Entscheidung darüber führt über eine Exegese der innerstaatlichen Bestimmungen in die gemeinschaftsrechtlichen Grundlagen.

#### b) Innerstaatliche und Gemeinschaftsrechtliche Grundlagen der Anerkennung ausländischer Grade

Innerstaatliche Vorschriften über die genehmigungsfreie Führung ausländischer akademischer Grade knüpfen nur an die Voraussetzung eines tatsächlich absolvierten

und durch eine Prüfung abgeschlossenen Studiums an, lassen aber offen, ob dieses insgesamt, in Teilen oder zumindest unter Kontrolle der verleihenden ausländischen Hochschule abgeschlossen wurde.<sup>48</sup> Gleiches gilt im Rahmen gestufter Studiengänge für den Begriff des Hochschulabschlusses, der offen lässt, ob damit ein vollständiges Studium mit dem Abschluss Bachelor an einer in- oder ausländischen Hochschule gemeint ist oder auch im Franchising erworbene Bachelorgrade erfasst.

Eine Wortlautexegese lässt deshalb keine eindeutige Antwort auf die Frage zu, ob auch ein Studium im Franchiseverfahren erfasst wird oder als Voraussetzung für die Führung des Grades oder der Anerkennung als Zulassungsvoraussetzung für den Masterstudiengang einer Gleichwertigkeitsprüfung unterzogen werden darf.

Die Genese der landesrechtlichen Regelungen über die genehmigungsfreie Führung ausländischer Grade weist darauf hin, dass die Antwort nur in den gemeinschaftsrechtlichen Grundlagen gefunden werden kann.

Die Anerkennung von Hochschulgraden innerhalb der Union ist nicht Gegenstand des unionsrechtlichen Primärrechts, sondern nur sektoraler Vorschriften des Sekundärrechts wie der Richtlinie 89/48 über die Anerkennung von Hochschuldiplomen, die eine mindestens dreijährige Berufsausbildung abschließen. Bei der Führung akademischer Grade geht es indes nicht um die Genehmigung zur Berufsausübung. Die unionsrechtlichen Anerkennungsgrundsätze sind vielmehr das Ergebnis richterlicher Rechtsfortbildung des EuGH auf der Grundlage der Arbeitnehmerfreizügigkeit (Art. 45 AEUV ex Art. 39 EG) und der Dienstleistungsfreiheit (Art. 49 AEUV, ex Art. 43 EG). Diese gebieten zwar, wie Hailbronner in seiner Analyse der Judikatur im Einzelnen nachweist,<sup>49</sup> keine genehmigungsfreie Führung eines in einem anderen Mitgliedstaat erworbenen Grades, aber eine erhebliche Einschränkung der Kriterien bei der Überprüfung im Rahmen eines Genehmigungsverfahrens. Das Genehmigungsverfahren darf nur bezwecken, zu überprüfen, ob der in einem anderen Mitgliedstaat aufgrund eines Studiums erworbene Grad von einer hierfür zuständigen Hochschule im Anschluss an ein tatsächlich absolviertes Studium ordnungsgemäß verliehen worden ist.<sup>50</sup> Dagegen ist die Überprüfung auf eine irreführende Verwendung eines Grades, der nicht in Übereinstimmung mit den Vorschriften des Landes verliehen wurde, durch die

45 BayVGh v.28. 10.2005, 7 B 05.75.

46 Hailbronner, Akademische Grade ausländischer EU-Hochschulen im Fernstudienverbund mit deutschen Ausbildungsaktiengesellschaften, EuZW 2007, 39 ff.

47 Vgl VG Düsseldorf, Beschluss v 1.12.2010-15, L 1642/10, BeckRS 2011, 45330; VG Karlsruhe, Urteil v 21.12.2009-10, K 1416/09, abrufbar bei juris Art 39 EG, Art 42 EG GI070712, § 5 Abs 4 BAföG;

VG Darmstadt, Urteil v 14.9.2011, 6 K 1646/09, abrufbar bei juris § 7 Abs 1a BAföG, VG Bremen, Beschluss v 18.2.2011, 5 V 1331/10, abrufbar bei juris § 87 HSG BR, § 33 Abs 6 HSG BR.

48 Vgl zB §§ 37 Abs. 1 LHG BW, 43a BerlHrsg, 20a BbgHrsg, 64b BremHrsg, 69 HambHrsg, 69 Abs.2 Hrsg NRW, § 10 NHrsg.

49 Hailbronner, aaO S 39, 40 ff.

50 EuGH, Urteil v.31.3.1993, C-19/92=EuZW 1993, 322 - Kraus.

zuständigen Behörden des Landes, in dem der Inhaber den Grad führen will, zulässig, vorausgesetzt, diese Überprüfung beschränkt sich auf das, was zur Erreichung des Ziels des Schutzes der Öffentlichkeit erforderlich ist.<sup>51</sup>

Nach der Grundsatzentscheidung im Fall Kraus ist damit eine inhaltliche Überprüfung der Gleichwertigkeit des Studiums und der Prüfungsleistungen, die dem verliehenen akademischen Grad zugrunde liegen, ausgeschlossen. Dagegen ist eine Überprüfung möglich, ob das absolvierte Studium den Vorschriften des Herkunftslandes entspricht.

Offen bleibt, ob diese Grundsätze auch dann gelten, wenn das Studium ganz oder teilweise im Rahmen einer Franchisevereinbarung mit einer nichthochschulischen Bildungseinrichtung im Inland durchgeführt wird. In diesen Konstellationen ist die Gefahr der Umgehung im Inland geltender Qualitätsstandards und Qualitätskontrollen nicht auszuschließen, soweit die Bildungseinrichtung weder einer Kontrolle durch die verleihende Hochschule noch durch die Fachministerien des Inlands unterliegt.

Diese Fallkonstellation war nicht Gegenstand des Falles Kraus, sodass dessen Entscheidungsgründe für die Fragestellung wenig hergeben.

Dagegen weist, wie Hailbronner zutreffend feststellt, der Fall Valentina Neri<sup>52</sup> sowohl in der Fallkonstellation als auch in der vom EuGH vorgenommenen rechtlichen Bewertung Parallelen zur Verleihung von Graden im Rahmen von Franchising-Vereinbarungen auf. In diesem Fall ging es um die Anerkennung von Diplomen der Universität Nottingham, die diese für ein Studium an einer ausländischen privaten Einrichtung sowohl in Großbritannien als auch in Italien anbot. Die Anerkennung wurde in Italien verweigert, weil diese Konstellation die Kontrolle der Qualität der privaten Einrichtung sowohl durch die zuständigen Einrichtungen in Italien wie im Herkunftsland der Einrichtung verhinderten. Der EuGH hat die gemeinschaftsrechtliche Vereinbarkeit dieser Entscheidungen zwar im Ergebnis verneint, aber nicht ausgeschlossen, dass inhaltliche Anforderungen an ein Studium, das an externen Einrichtungen zum Zwecke der Qualitätskontrolle definiert werden können. Dies ist aber nur dann zulässig, wenn gleiche Anforderungen auch beim innerstaatlichen Franchising gestellt werden. Dies war in der Rechtssache Neri nicht der Fall.<sup>53</sup>

In der Zusammenschau der Entscheidungen Kraus und Neri lässt sich damit bei der Anerkennung von Hochschulgraden aus staatlichen oder staatlich aner-

kannten Hochschulen von EU Mitgliedstaaten der Verzicht auf eine Gleichwertigkeitsprüfung unionsrechtlich dann rechtfertigen, wenn das dem Diplom zugrundeliegende Studium an einer im Herkunftsland anerkannten Hochschule absolviert wurde.

Daraus kann aber nicht der Schluss gezogen werden, dass bei einer grenzüberschreitenden Kooperation von Hochschulen mit nichthochschulischen Bildungseinrichtungen im Inland ausschließlich die Maßstäbe des Herkunftslandes des Diploms maßgeblich sind.

Vielmehr sind innerstaatliche Kontrollen dann zulässig, wenn legitime Interessen des Anerkennungsstaates nicht ausreichend durch die inhaltlichen Anforderungen, Prüfungen und Kontrollen des Herkunftslandes erfasst sind.

Das ist dann der Fall, wenn die inländische Bildungseinrichtung weder durch eine zuständige inländische Stelle bzw. von ihr beauftragte Akkreditierungsagentur noch von einer zuständigen Stelle des Herkunftslandes zertifiziert wurde.

Dies erlaubt zwar nicht den Ausschluss der Anerkennung von ausländischen Hochschulgraden, die im Rahmen des grenzüberschreitenden Franchisings auf der Grundlage eines Studiums an einer inländischen nicht hochschulischen Bildungseinrichtung erworben wurde. Zulässig ist dagegen eine Überprüfung, ob die für solche Kooperationen im Inland geltenden Maßstäbe eingehalten wurden.

Unter diesem Aspekt kann die Entscheidung des BayVGH nicht als Kronzeuge für eine uneingeschränkte Anerkennung ausländischer Grade im Rahmen des grenzüberschreitenden Franchisings herangezogen werden. Ihre Begründung fußt ausschließlich auf den tragenden Gründen des Falles Kraus, bei dem es aber um die Anerkennung eines reinen Auslandsstudiums ging.<sup>54</sup>

Daraus ergibt sich, dass sowohl die besonderen Regelungen für das grenzüberschreitende Franchising in Brandenburg, Nordrhein-Westfalen und Niedersachsen als auch die Praxis in Bundesländern, die der Anerkennung im grenzüberschreitenden Franchising erworbener Grade hinsichtlich des Studienangebots inländischer Bildungseinrichtungen eine Gleichwertigkeitsprüfung durchführen, gemeinschaftsrechtskonform sind.

Einen Sonderfall stellt die Europäische Berufsanerkennungsrichtlinie von 2005 dar, die die Anerkennung von Berufsqualifikationen des Herkunftsmitgliedstaates für sog. geregelte Berufe, insbesondere der Human- Zahn- und Tiermedizin im Aufnahmemitgliedstaat regelt.<sup>55</sup>

51 Vgl. Hailbronner, aaO mwN in Fn 10 und 11.

52 EuGH, Urteil v 13.11.2003, C-153/02=EuZW 2004, 121.

53 EuGH, vorige Fn, Rn 47 ff, vgl. auch Hailbronner, aaO S 41.

54 Hailbronner, aaO S 42.

55 Richtlinie 2005/36/EG, ABl EU L 255/22 v 30.9.2005.

Die Anerkennung entsprechender Qualifikationen ist nach Art. 24 dieser Richtlinie an die Erfüllung von Mindestanforderungen an die Zulassung und zum Inhalt des Medizinstudiums gebunden. Gleiches gilt nach Art. 25 für die Weiterbildung zum Facharzt.

Dem Aufnahmemitgliedstaat steht nach Art. 21 der Richtlinie allerdings kein Kontrollrecht hinsichtlich der Einhaltung dieser Vorschriften durch den Herkunftsstaat zu.

Ob die Franchising-Modelle der Medical Schools die Voraussetzungen des Art. 24 der Richtlinie erfüllen, ist deshalb in die Verantwortung des Herkunftsmitgliedstaates gestellt. Bei Verletzung der Standards wäre ein Vertragsverletzungsverfahren nach Art. 258, 259 AEUV denkbar.

#### c) Fazit

Auch im grenzüberschreitenden Franchising weisen die Ländergesetze keine einheitliche Linie auf. Nur wenige Länder, wie Brandenburg, Nordrhein-Westfalen und Niedersachsen und künftig Baden-Württemberg widmen dieser Problematik eigene Bestimmungen. Gemeinsamer Nenner ist die Definition von Qualitätsanforderungen an das Ausbildungsangebot der nichthochschulischen Bildungseinrichtung im Inland. In den anderen Bundesländern wird die Problematik bei der Auslegung der Bestimmungen über die Anerkennung ausländischer Hochschuldiplome und der Eingangsvoraussetzungen für die zweite Stufe der Bachelor-Master-Studiengänge entschieden.

Dabei kommt der Interpretation des Gemeinschaftsrechts eine zentrale Bedeutung zu. Entgegen einer Entscheidung des BayVGH, der eine Gleichwertigkeitsprüfung unter Hinweis auf die Judikatur des EuGH im Fall Kraus verneint hat, ist – dank der umfassenden Analyse von Kai Hailbronner – eine Gleichwertigkeitsprüfung im externen Franchising erworbener Grade nach den gleichen Kriterien möglich, die auch für das interne Franchising gelten. Dies gebietet schon die Gleichbehandlung der Anforderungen an die Qualitätssicherung von Hochschulgraden, die in Kooperation mit inländischen nichthochschulischen Einrichtungen erworben werden.

#### IV. Zusammenfassung und Schluss

Im Schatten der Liberalisierung und Internationalisierung des Rechts des Studiums, der Lehre und der Prüfungen zu Beginn dieses Jahrtausends haben sich neue Formen der Zusammenarbeit von Hochschulen und außerhochschulischen Bildungseinrichtungen entwi-

ckelt, die in einzelnen Ländergesetzen und Beschlüssen der Kultusministerkonferenz auch als Franchising bezeichnet werden.

Dabei gibt es zwei Hauptformen:

1. Die Gradverleihung durch eine staatliche oder staatlich anerkannte deutsche Hochschule aufgrund eines Studiums an einer deutschen oder ausländischen nicht-hochschulischen Bildungseinrichtung. Ein besonderer Fall ist die Gradverleihung aufgrund eines Studiums an einer ausländischen Bildungseinrichtung, die von einer oder mehrerer deutscher Hochschulen im Ausland gegründet wurde.
2. Die Gradverleihung durch eine staatliche oder staatlich anerkannte Hochschule des Auslands aufgrund eines Studiums an einer deutschen nichthochschulischen Bildungseinrichtung.

In beiden Fallgruppen liegen dieser Kooperation Verträge zugrunde, die die Anforderungen an die Zulassung, an Inhalte und Durchführung des Studiengangs durch die private Bildungseinrichtung nach Maßgabe der einschlägigen Studien- und Prüfungsordnungen der gradverleihenden Hochschulen regeln.

Die Gründe dafür sind vielfältig. Zum Teil werden diese Angebote entwickelt, weil die gradverleihende Hochschule kapazitär nicht in der Lage ist, das Studienangebot in eigener Regie durchzuführen. Teilweise geht es auch um zusätzliche Ausbildungsangebote für Berufstätige oder die Ausweitung in hochschulferne Regionen oder den Export deutscher Studiengänge in Partnerländer.

Im internationalen Bereich kommen Gründe des Zugangs zu international bewährten Studienangeboten hinzu, die durch die Kooperation mit einer privaten Bildungseinrichtung für den deutschen Markt zugänglich gemacht werden sollen.

Vielfach wird dies mit dem Interesse an zusätzlicher Einnahmengenerierung für die Hochschulen aus Beteiligung an den Studienentgelten der nichthochschulischen Bildungseinrichtungen verbunden sein.

Es ist Aufgabe der Landesgesetzgeber und der Hochschulen, dafür Sorge zu tragen, dass die auf dieser Grundlage verliehenen Grade den Qualitätsanforderungen entsprechen, die für die Abschlüsse in regulären Studiengängen gelten. Ebenso ist dafür Sorge zu tragen, dass die im Rahmen der Europäischen Union oder bilateralen Verträgen gebotene Anerkennung von Hochschulgraden im Rahmen solcher Geschäftsmodelle nicht dazu benutzt wird, Studienangebote nichthochschulischer

Bildungseinrichtungen als Voraussetzung für die Gradverleihung zuzulassen, die nicht den Qualitätskriterien der von der verleihenden Hochschule durchgeführten Studienangeboten entspricht.

Die Analyse der einschlägigen landesrechtlichen Regelungen weist ein höchst heterogenes Bild auf. Nur wenige Bundesländer sind den im Beschluss der Kultusministerkonferenz von 2008 definierten Anforderungen einer Qualitätskontrolle durch besondere Regelungen nachgekommen.

Die meisten Bundesländer behelfen sich mit allgemeinen Regelungen der Anerkennung von Studienleistungen, die an nichthochschulischen Bildungseinrichtungen oder im Zusammenwirken von Hochschulen erbracht wurden.

Dies gilt sowohl für das innerstaatliche als auch für das grenzüberschreitende Franchising.

Die Anforderungen an die Qualitätskontrolle des grenzüberschreitenden Franchisings müssen sich an der Judikatur des EuGH zur Anerkennung von Hochschulgraden, die in einem anderen Mitgliedstaat verliehen wurden, messen lassen.

Eine Analyse dieser Judikatur zeigt, dass zwar eine Gleichwertigkeitsprüfung nicht mehr zulässig ist, wenn der ausländische Hochschulgrad für ein Studium verliehen wird, das ausschließlich im gradverleihenden Land absolviert wurde und den Voraussetzungen der gradverleihenden Hochschule entspricht.

Dagegen ist eine Qualitätskontrolle zulässig, wenn der ausländische Grad auf der Grundlage eines Studiums an einer deutschen nichthochschulischen Ausbildung verliehen wird.

Dieser Befund macht deutlich, dass dieser Sachkomplex einer erneuten Befassung durch die KMK und die Landesgesetzgeber bedarf, um Missbräuchen zu Lasten der Studierenden gegenzusteuern und transparente, ordnungspolitisch stimmige, den Qualitätsanforderungen

eigener Studiengänge entsprechenden Anforderungen an Studienangebote zu definieren, die im Rahmen von Public Private Partnership außerhalb des Hochschulwesens erbracht werden.

Dafür hilfreich sind die in der Vorbereitung befindlichen HRK-Empfehlungen zum Franchising von Studiengängen, die klare an die Mitgliedshochschulen gerichtete Orientierungs-Leitsätze für die Einführung und Durchführung von Franchisestudiengängen enthalten. In deren Mittelpunkt steht die Verantwortung der Hochschule für die Inhalte, die Qualifikation des Lehr- und Prüfungspersonals und der Qualitätssicherung, die die Hochschule in den Kooperationsverträgen mit den Franchisenehmern zu verankern hat.

Im Bereich der grenzüberschreitenden Kooperation von Hochschulen beim Angebot gemeinsam getragener Studiengänge und der Verleihung von Graden bestehen weitgehend ähnliche Anforderungen an die Anerkennung der Studiengänge, die Verfahren der Qualitätskontrolle, an die Zulassung, an die Verantwortung für die Durchführung des Lehrangebots und die Prüfungsinhalte, die sich für diese intensivste Form der Zusammenarbeit als förderlich erwiesen haben. Allerdings sehen auch für diese Konstellation nur wenige Landeshochschulgesetze besondere Regelungen vor. Fehlt eine spezielle Rechtsgrundlage, stützt sich die Zusammenarbeit auf die allgemeinen Vorschriften, die auch für die Kooperation inländischer Hochschulen beim Angebot gemeinsamer Studiengänge oder die sogenannte Externenprüfung gelten.

Im Interesse der Regelungstransparenz für die betroffenen Studierenden und die Hochschulen wäre eine Angleichung der landesrechtlichen Rahmenbedingungen auch für diese Fallkonstellation sinnvoll.

Der Autor ist Professor an der Eberhard-Karls-Universität Tübingen.

