

Thomas Würtenberger

*Die institutionelle Akkreditierung privater Hochschulen durch den Wissenschaftsrat: Probleme demokratischer Legitimation und rechtsstaatlicher Bindung**

Übersicht

I. Fragestellungen

II. Vorüberlegungen zur Rechtsnatur des Wissenschaftsrates

III. Der verfassungsrechtliche Rahmen von Akkreditierungsstapelungen des Wissenschaftsrates

1. Die von Art. 5 Abs. 3 S. 1 GG geschützte Freiheit von Gründern und Betreibern von Privathochschulen
2. Hochschulformigkeit keine dem Gesetzesvorbehalt genügende Rechtfertigung für Eingriffe in die Privathochschulfreiheit

IV. Rechtsstaatliche Anforderungen an die Gestaltung der Akkreditierungsverfahren

1. Nicht durch die von Art. 5 Abs. 3 GG geschützte Kommunikationsfreiheit gerechtfertigt
2. Keine Rechtsgrundlage für die Veröffentlichung von Akkreditierungsgutachten
3. Defizite im rechtlichen Gehör
4. Wettbewerbsverzerrung und Prangerwirkung durch die Veröffentlichung der Stellungnahmen des Wissenschaftsrates

V. Grundsätzliche Bedenken hinsichtlich der Monita des Wissenschaftsrates gegen eine Akkreditierung

1. Zur Auflösung von Verfahrenskonkurrenzen
2. Zur unverhältnismäßigen Belastung und Kostenlast durch Reakkreditierungen
3. Keine klare Differenzierung zwischen den Monita bei der Nichtakkreditierung
4. Zweierlei Maß bei der Bildung des Maßstabes für die Akkreditierung
5. Zu den inhaltlichen Mängeln in Akkreditierungsstapelungen

VI. Schlussbemerkung

An mittlerweile über hundert privaten Hochschulen studieren etwa 8,5 % der Studierenden in Deutschland¹. Für den Zugang zu diesem immer noch wachsenden Bildungsweg bedürfen die privaten Hochschulen der staatlichen Anerkennung.² Deren Voraussetzungen sind, weitgehend übereinstimmend, in den Hochschulgesetzen der Länder geregelt.³ Die Prüfung dieser Anerkennungsvoraussetzungen erfordert hochschulbezogenes Erfahrungswissen hinsichtlich des von den privaten Hochschulen zu verlangenden Leistungsprofils in Forschung und Lehre. Denn zum einen soll die private Hochschule ihren Studierenden ein, je nach Hochschultyp unterschiedlich ausgeprägtes, *wissenschaftliches Studium* anbieten, zum anderen erwartet der *Arbeitsmarkt besondere Qualifikationen* der Absolventen privater Hochschulen. Das Studium an privaten Hochschulen muss also mit dem an staatlichen Hochschulen in Breite und Tiefe sowie in den Leistungsanforderungen vergleichbar sein.

Das für die staatliche Anerkennung zuständige Landesministerium betraut in aller Regel den Wissenschaftsrat mit der Prüfung, ob eine private Hochschule im Hinblick auf Lehre, Forschung und Organisation sowie auf solide Finanzierung die gesetzlichen Anerkennungsvor-

* Die Ausführungen beruhen zum Teil auf gutachtlichen Stellungnahmen. Herrn Alexander Krüger danke ich für eine kritische Durchsicht des Manuskripts. Die Internet-Fundstellen wurden am 26. 8. 2020 abgerufen.

1 https://www.destatis.de/DE/Presse/Pressemitteilungen/2020/01/PD20_026_213.html - auch zu den hohen Zuwachsraten des Studiums an privaten Hochschulen.

2 So etwa nach § 70 LHG BW; Art. 76 BayHSchG; § 123 BerlHG; § 114 HmbHG; § 91 HessHG; § 72 NRWG; § 76 SchlHHSG; § 101 ThürHG, - hier auch die Regelung der rechtlichen Voraussetzungen der staatlichen Anerkennung; hierzu im Überblick Würtenberger, Privathochschulfreiheit – Auch bei der Organisati-

on der Leitungsebene?, OdW 2019, S. 15, 18.

3 Die Landesregierung Baden-Württemberg hat allerdings Ende Juli 2020 einen Entwurf zu einem 4. Hochschulrechtsänderungsgesetz vorgelegt, der die staatlichen Anerkennungsvoraussetzungen erweitert und das Akkreditierungsverfahren des Wissenschaftsrates nunmehr rechts- und verfassungskonformer gestalten möchte (https://beteiligungsportal.baden-wuerttemberg.de/fileadmin/redaktion/beteiligungsportal/gesetzentwuerfe/200728_Gesetzentwurf_viertes_Hochschulrechtsaenderungsgesetz.pdf). Auf die Änderungsvorschläge wird im Folgenden verwiesen, soweit sie die hier kritisierte Verfahrenspraxis des Wissenschaftsrates betreffen.

aussetzungen erfüllt.⁴ Der Wissenschaftsrat setzt eine Arbeitsgruppe ein, die auf der Grundlage eines Selbstberichts der Hochschule und nach deren Begehung einen *Bewertungsbericht* verfasst. Begleitet wird das gesamte Akkreditierungsverfahren von der Geschäftsstelle des Wissenschaftsrates, die „schreiben, redigieren, konzipieren“, also wesentliche Steuerungs- und Lenkungenfunktionen, für sich in Anspruch nimmt.⁵ Nach dieser Vorbereitung entscheidet der Wissenschaftsrat über die (Nicht-) Akkreditierung und über die von der privaten Hochschule meist unter Fristsetzung zu erfüllenden Auflagen.⁶ Die vom Wissenschaftsrat verfassten Akkreditierungsstellungen werden, selbst wenn sie eine Akkreditierung ablehnen, auf dessen Homepage gestellt und sind im Internet allgemein zugänglich.⁷

I. Fragestellungen

Die Befassung des Wissenschaftsrates mit der Akkreditierung privater Hochschulen ist nicht ohne Kritik geblieben. Von einer internationalen Kommission wurde 2008 moniert⁸, dass die *Standards an öffentlichen Hochschulen* bei der institutionellen Akkreditierung durch den Wissenschaftsrat über Gebühr maßstabbildend seien und die Tendenz zu einem strukturkonservativen Verfahren bisweilen erkennbar sei. Zudem wurden die *Probleme des Peer Review*, das sich häufig nicht von eigenen didaktischen und fachlichen Vorstellungen zu lösen vermag, angesprochen und eine Schulung der Gutachter gefordert.⁹

Die folgenden Ausführungen beschränken sich auf eine verfassungs- und hochschulrechtliche Kritik an der Arbeit des Wissenschaftsrates. Da der Wissenschaftsrat keine juristische Person des öffentlichen Rechts ist, und weder dem Bund noch einem Land zugeordnet werden kann, mag man bereits zweifeln, ob er überhaupt Adressat verwaltungsgerichtlicher Verfahren sein kann (II.). Die Stellungnahmen des Wissenschaftsrates zur Akkreditierung privater Hochschulen sind zudem verfassungsrechtlich defizitär, da er sich weder in seinem Leitfaden

noch in seinen Akkreditierungsverfahren mit der verfassungsrechtlich geschützten Freiheit des Trägers von Privathochschulen (III., 1.) und den hieraus herzuleitenden Maßstäben für Akkreditierungsentscheidungen befasst.

Zu problematisieren ist, dass die Akkreditierungsstellungen des Wissenschaftsrates oft nicht auf den in den Ländern rechtlich geregelten Voraussetzungen der staatlichen Anerkennung von privaten Hochschulen beruhen. So regelt § 70 Abs. 1 S. 5 LHG BW, dass der Wissenschaftsrat mit Akkreditierungsverfahren betraut werden kann, um die *Entscheidungsgrundlagen des Ministeriums gemäß § 70 Abs. 2 und 5 LHG zu erweitern*. Dieses Ziel wird vom Wissenschaftsrat jedoch nicht vorrangig verfolgt. Jenseits der landesrechtlichen Vorgaben orientiert er sich vielmehr an einem von ihm verfassten *eigenen Leitfaden*, der alleinige Grundlage seiner Akkreditierungsverfahren privater Hochschulen ist. In diesem Leitfaden, eine Art von Verwaltungsvorschrift, aus dem Jahr 2015, hat der Wissenschaftsrat über die Konkretisierung der landesgesetzlichen Vorgaben hinaus und daher *in einem rechtsfreien Raum und ohne demokratische Kontrolle eigene Maßstäbe der Hochschulformigkeit*¹⁰ entwickelt. Wegen dieser Diskrepanz zwischen den gesetzlich *abschließend*¹¹ geregelten Anerkennungsvoraussetzungen und den selbst gesetzten Akkreditierungsmaßstäben des Wissenschaftsrates gehen dessen Stellungnahmen zur Akkreditierung zu einem beträchtlichen Teil von Maßstäben aus, die mit der *Lehre vom Vorbehalt des Gesetzes unvereinbar* sind (III., 2.).

Die *Praxis der Akkreditierungsverfahren* gibt ebenfalls Anlass zu Kritik. Bei der Ausarbeitung und bei der Verbreitung seiner Stellungnahmen zur Akkreditierung von privaten Hochschulen verstößt der Wissenschaftsrat gegen rechtsstaatliche Grundsätze des Verwaltungsrechts. Auf dem Prüfstand steht unter anderem: Ist der Wissenschaftsrat berechtigt, negative Akkreditierungsstellungen ohne vorhergehende Anhörung der betroffenen Hochschule zu veröffentlichen? (IV.) Und nicht zuletzt bestehen Bedenken gegen eine Vielzahl von Monita des Wissenschaftsrates, die zu Auflagen

4 So etwa nach § 70 Abs. 1 S. 4 LHG BW.

5 https://www.wissenschaftsmanagement-online.de/sites/www.wissenschaftsmanagement-online.de/files/migrated_wimoarticle/Goll.pdf unter 3.8.

6 Wiss Rat Drs. 4395-15, S. 21 ff. – Leitfaden der institutionellen Akkreditierung nichtstaatlicher Hochschulen.

7 Zur Veröffentlichung vgl. Wiss Rat Drs. 4395-15, S. 24.

8 Zum Folgenden vgl. „Zur Zukunft der institutionellen Akkreditierung nichtstaatlicher Hochschulen in Deutschland. Bericht der internationalen Kommission zur Evaluation des Verfahrens zur Akkreditierung nichtstaatlicher Hochschulen durch den Wissenschaftsrat“, abgedruckt in Wiss Rat Drs. 8925-09, S. 23, 48

ff. (Kritik an der Kontrolle von Programmakkreditierungen etc.).

9 Der Wissenschaftsrat ist sich der Problematik des Peer Review in Akkreditierungsverfahren bewusst (vgl. Drs. 1656-11 mit „Empfehlungen zur Steuerung und Bewertung von Forschungsleistungen“, S. 17), verhindert aber nicht, dass vergleichbare Sachverhalte von den Gutachtergruppen unterschiedlich gewürdigt werden. Hierauf ist zurückzukommen.

10 Wiss Rat Drs. 4395-15; den Weg in den Duden hat der Kunstbegriff der „Hochschulformigkeit“ noch nicht gefunden.

11 BeckOK Hochschulrecht BW/ Krausnick, 16. Edition 01.11.2019, § 70 LHG Rn. 23.

oder zur Nichtakkreditierung privater Hochschulen geführt haben (V.).

II. Vorüberlegungen zur Rechtsnatur des Wissenschaftsrates

Der Wissenschaftsrat ist das zentrale hochschulpolitische Beratungsgremium von Bund und Ländern in Fragen der Fortentwicklung des Hochschul- und Wissenschaftsbereichs. Er wurde durch das Verwaltungsabkommen zwischen Bund und Ländern vom 5. September 1957 eingerichtet.¹² Träger der „Behörde“ Wissenschaftsrat sind die Bundesländer und der Bund als *öffentlich-rechtliche Körperschaften*, repräsentiert durch ihre jeweiligen Regierungen. Die Mitglieder des Wissenschaftsrates werden teilweise vom Bundespräsidenten unter anderem auf Vorschlag der Institutionen wissenschaftlicher Forschung berufen, teilweise von der Bundesregierung und den Landesregierungen entsandt (Art. 4 des Verwaltungsabkommens). Die *Finanzierung* des Wissenschaftsrates erfolgt aus dem Bundes- und den Landeshaushalten (Art. 9 des Verwaltungsabkommens). Zu seinen explizit benannten Aufgabebereichen gehört, dass er auf Anforderung eines Landes gutachtlich zu Fragen der Entwicklung der Landeshochschulen Stellung nimmt (Art. 2 a. E. des Verwaltungsabkommens).

Diese Konstruktion des Wissenschaftsrates lässt sich mit dem organisationsrechtlichen Gesetzesvorbehalt¹³ nicht vereinbaren. Jedenfalls dann bedarf es eines demokratisch legitimierten Gesetzes, wenn eine Behörde durch ihr Handeln nach außen in Grundrechte von privaten Hochschulen und ihrer Träger eingreift. Die Stellungnahmen des Wissenschaftsrates werden in Akkreditierungsverfahren zwar verwaltungsintern dem jeweils beauftragenden Wissenschaftsministerium des Landes erstattet. Da aber diese Stellungnahmen, die eine Akkreditierung ablehnen oder die erhebliche Mängel im Betrieb privater Hochschulen rügen, auf der Homepage des Wissenschaftsrates veröffentlicht und zusätzlich durch Pressemitteilungen verbreitet werden, wird in Grundrechte eingreifend nach außen gehandelt. Zu diskutieren ist, ob der Wissenschaftsrat mit der Publikation seiner Akkreditierungsgutachten die Funktion

eines lediglich verwaltungsintern agierenden Helfers des beauftragenden Landes¹⁴ überschreitet.

Eine die Grundrechte der Betreiber privater Hochschulen sowie diejenigen der Hochschule selbst verletzende Veröffentlichung der Stellungnahmen des *nicht rechtsfähigen Wissenschaftsrates* kann verwaltungsprozessual angegriffen werden. Wenn auch durch eine bloße Verwaltungsvereinbarung keine rechtsfähige juristische Person des öffentlichen Rechts gegründet werden konnte,¹⁵ bedeutet dies aber nicht, dass der Wissenschaftsrat, dessen Tätigkeit *keinerlei Aufsicht unterworfen* ist¹⁶, *außerhalb der Rechtsordnung* steht. Wenn die Behörde Wissenschaftsrat bei ihrem Akkreditierungsvorschlag, wie noch zu zeigen ist, außerhalb ihres Kompetenzrahmens, in Verkennung der Reichweite der Privathochschulfreiheit und des Gesetzesvorbehalts für Grundrechtseingriffe sowie mit bisweilen unzutreffend begründeten Stellungnahmen in erheblicher Weise in Grundrechte der privaten Hochschulen eingreift, verlangt Art. 19 Abs. 4 GG entsprechenden Rechtsschutz. Zu dessen Gewährleistung lässt sich wohl von einer Teilrechtsfähigkeit der „Behörde“ Wissenschaftsrat ausgehen.¹⁷ Soweit insoweit Zweifel bestehen sollten, wäre eine Klage gegen die Bundesregierung und die Landesregierungen als Träger der Organisation Wissenschaftsrat – oder nur gegen eine dieser gesamthänderisch handelnden öffentlich-rechtlichen Körperschaften – statthaft.

III. Der verfassungsrechtliche Rahmen von Akkreditierungsstellungnahmen des Wissenschaftsrates

Zu klären ist, ob die Akkreditierungsstellungnahmen des Wissenschaftsrates die durch Art. 5 Abs. 3 GG geschützte Wissenschafts-, Forschungs- und Lehrfreiheit nicht nur der privaten Hochschulen, sondern auch ihrer Gründer und Trägergesellschaften zu beachten haben.

1. Die von Art. 5 Abs. 3 S. 1 GG geschützte Freiheit von Gründern und Betreibern von Privathochschulen

Art. 5 Abs. 3 GG schützt die Freiheit von Wissenschaft, Forschung und Lehre gegen Eingriffe des Staates. Juristische Personen in privatrechtlicher Rechtsform, also etwa

12 https://www.wissenschaftsrat.de/download/archiv/Verwaltungsabkommen.pdf?__blob=publicationFile&v=2

13 Vgl. Jarass/Pieroth/Jarass, Grundgesetz, 16. Aufl. 2020, Art. 20 GG Rn. 76; Jarass/Pieroth/Pieroth, aaO, Art. 86 GG Rn. 2 a; Dreier/Schulze-Fielitz, Grundgesetz, 3. Aufl. 2015, Art. 20 (Rechtsstaat) Rn. 125; von Mangoldt/Klein/Starck/Sommermann, Grundgesetz, 7. Aufl. 2018, Art. 20 GG Rn. 283.

14 Eine Organleihe ist wohl auszuschließen; vgl. zu den Voraussetzungen der Organleihe von Kommissionen *Fehling*, Rundfunk,

in: Ehlers/Fehling/Pünder (Hg.), Besonderes Verwaltungsrecht, Band 2, 3. Aufl. 2013, § 59 Rn. 159 mit Nachw.

15 *Röhl*, Der Wissenschaftsrat. Kooperation zwischen Wissenschaft, Bund und Ländern, 1994, S. 220 mit Nachw.

16 *Lerche* versucht in einem unveröffentlichten Rechtsgutachten von 1983 zu Fragen des rechtlichen Status des Wissenschaftsrates eine Aufsicht durch Bund und Länder zu konstruieren (S. 14 ff.).

17 *Röhl*, Der Wissenschaftsrat. Kooperation zwischen Wissenschaft, Bund und Ländern, 1994, S. 220 ff. mit Nachw.

eines Vereins, einer GmbH, einer Aktiengesellschaft oder Stiftung können sich ebenfalls auf Art. 5 Abs. 3 GG berufen¹⁸.

Der Schutzbereich des Art. 5 Abs. 3 GG umfasst auch die Freiheit, eine private Hochschule zu gründen und zu betreiben¹⁹. Denn Art. 5 Abs. 3 GG will dem *heutigen Zustand des Privathochschulwesens*, also eines Bildungsmarktes, in dem private Hochschulen eine wissenschaftlich und didaktisch fundierte Aus- und Weiterbildung anbieten, verfassungsrechtlichen Schutz gewähren. Dieser verfassungsrechtliche (Zugangs-) Schutz hat das Ziel, die *den pluralistischen Staat kennzeichnende Vielfalt der Wissenschaft* und ihrer Organisationsformen zu sichern. Dies richtet sich gegen alte Formen der staatlichen Monopolisierung oder der Lenkung der wissenschaftlich fundierten Hochschulausbildung. Letztlich lässt sich aus dem verfassungsrechtlichen Gebot der *Staatsfreiheit von Wissenschaft und Lehre* ein an den Staat gerichtetes *Wissenschaftssteuerungsverbot* herleiten²⁰. Gegenüber dem breiten Spektrum vertretbarer Ansätze in Forschung, Lehre und Hochschulorganisation muss der Staat *strikte Neutralität* wahren.

Art. 5 Abs. 3 GG schützt mit der *Privathochschulfreiheit* also auch die *Gründungs- und Betätigungsfreiheit ihrer Trägergesellschaften*²¹. Bei der Gründung und bei den Einflussnahmen auf „ihre“ Privathochschulen können sich die Trägergesellschaften auf selbstgesetzte Maßstäbe im Bereich von Forschung, Lehre und Organisation berufen.

Diese von Art. 5 Abs. 3 GG vorbehaltlos geschützte Privathochschulfreiheit unterliegt *nur verfassungsimmanenten Schranken*.²² In die Wissenschaftsfreiheit kann *nur vom Gesetzgeber* „mit Rücksicht auf kollidierendes Verfassungsrecht eingegriffen werden“.²³ Eingriffe in die die privaten Hochschulen schützende Wissenschafts- und Lehrfreiheit sind allein aus Gründen „der Erhaltung

und Förderung der Hochschulen“ selbst „sowie des Schutzes anderer Grundrechtsträger“ statthaft.²⁴ Zu berücksichtigen ist insbesondere der durch Art. 12 Abs. 1 GG verbürgte *Grundrechtsschutz der Studierenden*, da die privaten Hochschulen als Ausbildungsstätten für bestimmte Berufsfelder den Studierenden das Äquivalent zu einer staatlichen Hochschulausbildung zu bieten haben.

Die *Konkretisierung* der verfassungsimmanenten Schranken der Privathochschulfreiheit erfolgt durch die in den *Landeshochschulgesetzen* geregelten *Voraussetzungen für die staatliche Anerkennung*.²⁵ So fordert § 70 Abs. 2 S. 1 Nr. 2 LHG BW, dass das Studium an dem in § 29 LHG BW genannten Ziel ausgerichtet sein muss:

„Lehre und Studium sollen Studierende nach Maßgabe der Aufgaben der Hochschule entsprechend § 2 Abs. 1 auf eine berufliche Tätigkeit vorbereiten oder in einer beruflichen Tätigkeit weiterqualifizieren. Die dafür erforderlichen Kenntnisse, Fähigkeiten und Methoden sollen dem jeweiligen Studiengang entsprechend so vermittelt werden, dass die Studierenden zu wissenschaftlicher ... Arbeit und zu verantwortungsvollem Handeln in einem freiheitlichen, demokratischen und sozialen Rechtsstaat befähigt werden.“

Die *wissenschaftliche Qualität* des Studiums an privaten Hochschulen wird durch weitere Vorgaben des § 70 Abs. 2 S. 1 LHG BW gesichert: Das hauptberufliche Lehrpersonal muss die Einstellungsvoraussetzungen erfüllen, „die für entsprechende Tätigkeiten an staatlichen Hochschulen gefordert werden“. Dabei muss „ein Lehrkörper in vergleichbarem Umfang zu entsprechenden staatlichen Hochschulen vorhanden sein“ (Nr. 5). Außerdem muss „die innere Wissenschaftsfreiheit hinreichend gesichert“ und „im akademischen Kernbereich muss eine

18 Maunz/Dürig/Remmert, Grundgesetz, 90. EL Feb. 2020, Art. 19 Abs. 3 GG Rn. 102 mit weit. Nachw. – Zur hier nicht zu vertiefenden Frage, inwieweit sich Stiftungen des Privatrechts auf Art. 5 Abs. 3 GG berufen können: MüKoBGB/Weitemeyer, 8. Aufl. 2018, BGB § 80 Rn. 62 f.

19 Zum Folgenden ausführlich *Württemberg*, Privathochschulfreiheit – Auch bei der Organisation der Leitungsebene?, OdW 2019, 15, 16 ff.

20 *Heidtmann*, Grundlagen der Privathochschulfreiheit, 1980, S. 243 ff.; in der Sache ebenfalls *Steinkemper*, Verfassungsrechtliche Stellung der Privathochschule und ihre Finanzierung, 2002, S. 58.

21 *Württemberg*, Privathochschulfreiheit – Auch bei der Organisation der Leitungsebene?, OdW 2019, S. 15, 16 ff.; *Jarass/Pieroth/Jarass*, Grundgesetz, Art. 5 GG Rn. 141; *Fehling*, in *Bonner Kommentar zum Grundgesetz*, Art. 5 Abs. 3 GG Rn. 129 ff.; *Steinkemper*, Verfassungsrechtliche Stellung der Privathochschule

und ihre Finanzierung, 2002, S. 116 ff.; *Penßel*, in: *Geis* (Hg.), Hochschulrecht im Freistaat Bayern, 2. Aufl. 2017, Kap. 6 Rn. 41; *Hufen*, Staatsrecht II: Grundrechte, 5. Aufl. 2016, § 34 Rn. 16; *Trute*, Die Forschung zwischen grundrechtlicher Freiheit und staatlicher Institutionalisierung, 1994, S. 120; *Löwer*, Freiheit von Forschung und Lehre, in *Merten/Papier* (Hg.), Handbuch der Grundrechte in Deutschland und Europa, § 99 Rn. 19.

22 *Maunz/Dürig/Gärditz*, Grundgesetz, Art. 5 Abs. 3 GG Rn. 151; *Zippelius/Württemberg*, Deutsches Staatsrecht, 33. Aufl. 2018, § 26 Rn. 101 ff.

23 BVerfG NVwZ 2010, 1285 Rn. 54 mit zahlreichen Rückverweisen; zum Folgenden *Württemberg*, Privathochschulfreiheit – Auch bei der Organisation der Leitungsebene?, OdW 2019, S. 15, 17 f.

24 BVerfG NVwZ 2010, 1285 Rn. 55 mit zahlreichen Rückverweisen.

25 Ein Überblick dieser fast identischen Regelungen in Fn. 2.

autonome Entscheidungsbildung durch die akademischen Gremien gewährleistet sein“ (Nr. 7). Und nicht zuletzt müssen die finanziellen Verhältnisse des Hochschulträgers einen ökonomisch gesicherten Hochschulbetrieb erwarten lassen (Nr. 8). Mit diesen Regelungen konkretisiert der Landesgesetzgeber jenes *Prüfprogramm*, das zum Schutz der Studierenden die Qualität und Gleichwertigkeit der privaten mit den staatlichen Hochschulen gewährleistet. Die Akkreditierung und Anerkennung privater Hochschulen hat allein gemäß diesen gesetzlich geregelten Akkreditierungsvoraussetzungen bzw. Voraussetzungen für die staatliche Anerkennung zu erfolgen.²⁶

2. Hochschulformigkeit keine dem Gesetzesvorbehalt genügende Rechtfertigung für Eingriffe in die Privathochschulfreiheit

Soweit der Wissenschaftsrat die landesgesetzlichen Anerkennungsvoraussetzungen in seinem Leitfadens konkretisiert, ist hiergegen nichts zu erinnern. Anderes gilt jedoch, wenn er darüber hinaus in eigenständiger Weise ein Prinzip der „Hochschulformigkeit“ als zentralen Maßstab für die Akkreditierung privater Hochschulen entwickelt und ausdifferenziert. Hochschulformigkeit ist weder ein Prinzip des deutschen Hochschulrechts noch sind die Konturen dieses Prinzips *in einem offenen Diskurs* der hochschulaffinen Community entwickelt worden. Die Hochschulformigkeit als *maßstabbildende Voraussetzung* für die Akkreditierung privater Hochschulen ist vielmehr ein Eigengewächs des Wissenschaftsrates. Mit dieser Begriffsschöpfung fasst er seine „langjährige Prüfpraxis im Bereich der Institutionellen Akkreditierung“ zusammen und begründet „signifikante(n) Anpassungen der Prüfkriterien in sämtlichen Prüfbereichen“.²⁷

Damit ist die Hochschulformigkeit, soweit sie nicht lediglich die landesrechtlichen Anerkennungsvorausset-

zungen konkretisiert, kein normativer, rechtliche Maßstäbe setzender Begriff des deutschen Hochschulrechts. Eine normative Maßstäblichkeit muss, wie vom BVerfG nachdrücklich gefordert, vom *demokratisch legitimierten Gesetzgeber vorgegeben* werden. Der Maßstab der Hochschulformigkeit kann vom Wissenschaftsrat²⁸ nicht in das Anerkennungsverfahren der zuständigen Landesministerien zur Klärung der rechtlich geregelten Anerkennungsvoraussetzungen eingebracht werden. Dies hat das BVerfG für die sehr vergleichbaren Verfahren der Akkreditierung von Studiengängen entschieden:

„Die mit der Qualitätssicherung verbundenen Eingriffe in die Wissenschaftsfreiheit bedürfen nach Art. 5 Abs. 3 Satz 1 in Verbindung mit Art. 20 Abs. 3 GG einer hinreichenden gesetzlichen Grundlage. Rechtsstaatsprinzip und Demokratiegebot verpflichten den Gesetzgeber dazu, die insoweit für die Grundrechtsverwirklichung maßgeblichen Regelungen selbst zu treffen. Was wesentlich ist, ergibt sich aus den tragenden Prinzipien des Grundgesetzes, insbesondere aus den dort verbürgten Grundrechten. Wie weit der Gesetzgeber die für den jeweils geschützten Lebensbereich wesentlichen Leitlinien selbst bestimmen muss, lässt sich dabei nur im Blick auf den Sachbereich und die Eigenart des Regelungsgegenstandes beurteilen“.²⁹

Die im Akkreditierungsurteil des BVerfG entwickelten Maßstäbe lassen sich auf die Akkreditierung von privaten Hochschulen übertragen.³⁰ Der Wissenschaftsrat ist, ebenso wie das Wissenschaftsministerium, auf die Überprüfung der gesetzlich geregelten Anerkennungsvoraussetzungen beschränkt.³¹ Der vom Wissenschaftsrat 2015 verabschiedete „Leitfaden der Institutionellen Akkreditierung nichtstaatlicher Hochschulen“³² ist, soweit er über die Anerkennungsvoraussetzungen in den Landeshochschulgesetzen hinausgeht, nichts weiter als eine Ansammlung nicht demokratisch legitimer *hoch-*

26 Eine staatliche Anerkennung nach Ermessen des Wissenschaftsministeriums ist ein verfassungswidriger Eingriff in die Privathochschulfreiheit (hierzu *Württemberg*, Privathochschulfreiheit – Auch bei der Organisation der Leitungsebene?, OdW 2019, S. 15, 18 f.). – Der Anhörungsentwurf zur Neufassung des LHG BW (Fn. 3) hält an der Anerkennung als Ermessensentscheidung fest; diese soll aber gemäß der Begründung verfassungsrechtlich gebunden sein und – dem diametral widersprechend – die Kontrolle „eine(r) qualitätsgeleitete(n) Wissenschaft sowie eine(r) anschlussfähige(n) Hochschulausbildung“ gestatten. Will das Wissenschaftsministerium wirklich die Qualität der Wissenschaft an privaten Hochschulen kontrollieren?

27 Wiss Rat Drs. 4395-15, S. 6; Wiss Rat Drs. 6974-18, S. 5.

28 *Württemberg*, Privathochschulfreiheit – Auch bei der Organisation der Leitungsebene?, OdW 2019, S. 15, 24 f.

29 BVerfGE 141, 143 Rn. 59; *Geis*, Das Bundesverfassungsgericht zur Akkreditierung, OdW 2016, 193 ff.; *Mager*, Verfassungsrechtliche Rahmenbedingungen der Akkreditierung von Studiengängen – Zugleich eine kritische Auseinandersetzung mit der Akkreditierungs-Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts und eine verfassungsrechtliche Bewertung des Akkreditierungs-Staatsvertrags, OdW 2017, S. 237 ff.; *Hufen*, JuS 2016, 855 ff.

30 Auch der baden-württembergische Gesetzgeber hat die Vergleichbarkeit mit der Studiengangsakkreditierung erkannt und verweist zur Akkreditierung von Hochschulen in der Begründung des neuen § 70a Abs. 2 LHG BW auf das Urteil des BVerfG (zur Novellierung vgl. Fn. 3).

31 So nunmehr die Neufassung des § 70a Abs. 1 S. 1 LHG BW im Anhörungsentwurf der Landesregierung (Fn. 3).

32 Wiss Rat Drs. 4395-15.

schulpolitischer Statements, taugt in seiner Ausschließlichkeit aber nicht bei der Vorbereitung von Akkreditierungsentscheidungen, die an Art. 5 Abs. 3 GG gebunden sind.³³

Im Leitfaden des Wissenschaftsrates wird an keiner Stelle erwähnt, dass sich nicht nur die privaten Hochschulen, sondern auch deren Träger auf Art. 5 Abs. 3 GG berufen können.³⁴ Auch in den Akkreditierungsstimmungen des Wissenschaftsrates wird, soweit ersichtlich, nicht gewürdigt, dass die Einwirkungen der Gründer und Träger privater Hochschulen auf „ihre“ Hochschule von Art. 5 Abs. 3 GG gerechtfertigt sein können. Wenn die grundsätzlichen, von Art. 5 Abs. 3 GG gewährten Gestaltungs- und Beteiligungsrechte unberücksichtigt bleiben, führt dies zur Rechtswidrigkeit von Auflagen in Akkreditierungsbescheiden oder sogar zur Rechtswidrigkeit einer Nichtakkreditierung.

Die rechtlichen Einschätzungen der Hochschulformigkeit in Stellungnahmen des Wissenschaftsrates entfalten, soweit sie einer rechtlichen Grundlage entbehren, keine Bindungswirkung gegenüber dem zuständigen Landesministerium. Wenn der Wissenschaftsrat anderes zum Ausdruck bringt³⁵, so überschätzt er seine Kompetenzen. Beispielhaft führt die Begründung zum 2019 novellierten Hochschulgesetz von Nordrhein-Westfalen aus: „Die institutionelle Anerkennung als Einrichtung ist ... nicht an das Gutachten des Wissenschaftsrates betreffend die institutionelle Akkreditierung gebunden. Sie kommt daher insbesondere auch dann in Betracht, wenn der Wissenschaftsrat höhere oder andere Anforderungen an die Hochschule stellt, als sie nach § 72 erforderlich sind“³⁶. Dies sind deutliche Formulierungen gegen Stellungnahmen des Wissenschaftsrates, die die Rechtsgebundenheit von Akkreditierungsentscheidungen missachten. Mittlerweile setzen sich denn auch Landesministerien bei ihren Entscheidungen zur staatlichen Anerkennung über (verfassungs-)rechtlich nicht haltbare Monita in Akkreditierungsstimmungen des Wissenschaftsrates hinweg.³⁷

IV. Rechtsstaatliche Anforderungen an die Gestaltung der Akkreditierungsverfahren

Erhebliche Bedenken bestehen gegen die Praxis des Wissenschaftsrates, seine Stellungnahmen, die zur Nichtakkreditierung einer Hochschule geführt haben, auf seiner Homepage zu veröffentlichen. Ein solcher *informationeller Grundrechtseingriff in Form eines Realaktes* ist weder durch die von Art. 5 Abs. 3 GG geschützte wissenschaftliche Kommunikationsfreiheit (1.) noch durch entsprechende Eingriffsermächtigungen (2.) gerechtfertigt. Hinzu kommt, dass die privaten Hochschulen zu den sie betreffenden negativen Aussagen in den Stellungnahmen zu ihrer Akkreditierung nicht gehört werden, bevor diese vom Wissenschaftsrat veröffentlicht werden. Diese „Nichtanhörung“ führt in vielen Akkreditierungsverfahren dazu, dass die Stellungnahmen teils von verfehlten Wertungen des Sachstandes ausgehen und teils rechtlich nicht haltbare Forderungen ihrer Akkreditierungsentscheidung zugrunde legen (3.). Die Folge ist eine unangemessene Vorverurteilung der Seriosität der zu akkreditierenden Hochschule und damit eine nicht hinnehmbare Prangerwirkung (4.). Die *finanziellen Einbußen durch diese Rufschädigung* können immens sein. Studierende, die sich im Internet über die private Hochschule ihrer Wahl informieren, meiden private Hochschulen, die vom Wissenschaftsrat kritisch beurteilt wurden oder denen sogar die Akkreditierung verweigert wurde.

1. Nicht durch die von Art. 5 Abs. 3 GG geschützte Kommunikationsfreiheit gerechtfertigt

Auf den ersten Blick kann sich der Wissenschaftsrat für die Veröffentlichung seiner Stellungnahmen auf den Schutz durch Art. 5 Abs. 3 S. 1 GG berufen. Denn zu dessen Schutzbereich gehört die Freiheit des Wissenschaftlers, wissenschaftliche Werke zu veröffentlichen und einem offenen und freien wissenschaftlichen Diskurs zu stellen. Allerdings können sich öffentlich-rechtlich

33 Zechlin, Institutionelle Akkreditierung von Privathochschulen und Wissenschaftsfreiheit, OdW 2018, S. 253, 260; Otting/Ziegler, Verfassungsrechtliche Rahmenbedingungen der Akkreditierung im Hochschulwesen, NVwZ 2016, 1064, 1066; BeckOK HochschulR NRW/Birnbaum, 8. Ed. 1.8.2018, HG § 73 Rn. 9.

34 Der Wissenschaftsrat nimmt vielmehr an, private Hochschulen seien „staatlich beliehene Einrichtungen des tertiären Bildungsektors“ (zuletzt Wiss Rat Drs. 8518-20, S. 5); verkannt wird, dass staatliche Anerkennung nicht mit „Beleihung“ gleichgesetzt werden kann.

35 Würtenberger, Privathochschulfreiheit – Auch bei der Organisation der Leitungsebene?, OdW 2019, S. 15, 24; Zechlin, Institutionelle Akkreditierung von Privathochschulen und Wissenschaftsfreiheit, OdW, 2018, S. 253, 260 zu den Erwartungen des Wissenschaftsrates, dass die zuständigen Ministerien seine Auflagen und Empfehlungen in die Anerkennungspraxis umsetzen.

36 NRW LT-Drs. 17/4668, S. 182.

37 Vgl. den § 70a Abs. 4 LHG BW im Anhörungsentwurf der Landesregierung (Fn. 3).

geordnete Institutionen nach ständiger Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts nicht auf Grundrechte und damit nicht auf Art. 5 Abs. 3 GG berufen.³⁸ Denn allein das Organisationsrecht bestimmt, welche Kompetenzen juristische Personen des öffentlichen Rechts mit- samt ihren Behörden haben. Diese *Kompetenzordnung* verbietet einen Rückgriff auf Grundrechte, um Maßnahmen in einem öffentlich-rechtlich geregelten Kompetenz- und Funktionsbereich zu treffen, für die die erforderliche gesetzliche Eingriffsmächtigung fehlt. Nur Universitäten und Hochschulen können Adressaten der durch Art. 5 Abs. 3 GG grundrechtlich geschützten Freiheit sein. Dass der Wissenschaftsrat nicht zu diesem Adressatenkreis gehört, bedarf keiner besonderen Begründung.

Selbst wenn man dem Wissenschaftsrat eine *Einschätzungsprärogative* bei seinen Akkreditierungs- stellungnahmen einräumt, müssen das *Willkürverbot* und *rechtsstaatliche Grundsätze* beachtet werden. Vor allem müssen der Sachverhalt zutreffend ermittelt, die Bewertungsmaßstäbe offengelegt und die wissenschaftlich- fachlichen Annahmen sachgerecht begründet werden. All dies unterliegt in einem Rechtsschutzverfahren bei der Überprüfung, ob die gesetzlich geregelten Anerkennungsvoraussetzungen zutreffend erfasst und angewendet wurden, der gerichtlichen Vertretbarkeits- und Plausibilitätskontrolle.³⁹ Wie unter V., 4., 5. ausgeführt wird, liegen gerade in diesen Bereichen Defizite in der Begründung der Auflagen oder der Nichtakkreditierung einer privaten Hochschule.

2. Keine Rechtsgrundlage für die Veröffentlichung von Akkreditierungsgutachten

Die Veröffentlichung der Akkreditierungsgutachten durch den Wissenschaftsrat ist Teil *des staatlichen Informationshandelns*. Die Öffentlichkeit wird vom Wissenschaftsrat über die Gründe informiert, warum aus dessen Sicht eine bestimmte Hochschule nicht oder nur unter Auflagen akkreditiert wird. Derartiges staatliches Informationshandeln greift in Art. 12 GG und Art. 5 Abs.

3 GG des Hochschulträgers sowie in Art. 5 Abs. 3 GG der Hochschule ein.

a) Keine sachlich richtige Information von einer zuständigen Stelle

Dieses in Grundrechte eingreifende Informationshandeln des Wissenschaftsrates unterliegt Grenzen. Nach ganz überwiegender Ansicht sind informationelle Eingriffe in Grundrechte der privaten Hochschulen und ihrer Träger nur dann rechtmäßig, wenn *von der zuständigen Stelle* und *sachlich richtig informiert* wird.⁴⁰ Es bestehen bereits Zweifel, ob der Wissenschaftsrat die zuständige Stelle für die Veröffentlichung der von den Ländern erbetenen Akkreditierungsstellungen ist. Aus dem Verwaltungsabkommen zwischen Bund und Ländern über die Errichtung eines Wissenschaftsrates folgt keine derartige Veröffentlichungskompetenz. Denn nach dessen § 2 Abs. 2 legt der Wissenschaftsrat „seine Empfehlungen und Stellungnahmen den Vertragschließenden, bei Anforderung durch die Gemeinsame Wissenschaftskonferenz oder die Ständige Konferenz der Kultusminister der Länder auch diesen vor“.⁴¹ Hiernach werden Stellungnahmen zur Akkreditierung von Hochschulen nur dem antragstellenden Land vorgelegt, eine Veröffentlichung der Stellungnahmen liegt damit außerhalb der Kompetenz des Wissenschaftsrates und ist damit rechtswidrig.

Davon abgesehen lässt sich ein informationeller Grundrechtseingriff nur ablehnen, wenn *sachlich richtig* informiert worden ist. In seiner Leitentscheidung formuliert das BVerfG⁴²: „Art. 12 Abs. 1 GG schützt nicht vor der Verbreitung von inhaltlich zutreffenden und unter Beachtung des Gebots der Sachlichkeit sowie mit angemessener Zurückhaltung formulierten Informationen durch einen Träger von Staatsgewalt.“ Diese Maßstäbe, die mit Blick auf Art. 12 Abs. 1 GG sowie Art. 4 Abs. 1 GG⁴³ entwickelt wurden, lassen sich auf den Schutz der Wissenschaftsfreiheit der Hochschule und ihres Trägers, der sich ergänzend ohnehin auf Art. 12 Abs. 1 GG berufen kann, entsprechend anwenden. Wie unter V. exemp-

38 Aus der umfänglichen Rechtsprechung des BVerfG vgl. nur BVerfGE 21, 362, 368 ff.; 68, 193, 205 ff.; 75, 192, 196 f.; BVerfG-K NVwZ-RR 2009, S. 361 f.; zur hier nicht zu vertiefenden Kritik der Staatsrechtslehre an der mangelnden Grundrechtsfähigkeit juristischer Personen des öffentlichen Rechts: *Zippelius/Würtenberger*, Deutsches Staatsrecht, 33. Aufl. 2018, § 18 Rn. 47 ff. mit Nachw.

39 Zur Kontrolldichte behördlicher Einschätzungspielräume im Bereich des Marktzugangs: Würtenberger, Entscheidungen über den Marktzugang nach Regulierungsermessen?, Gewerbeschiv 2016, S. 6, 7 f.; BVerfG NVwZ-RR 2012, 192 Rn. 39; NVwZ 2014, 942, 949.

40 Vgl. BVerfGE 105, 252, 265 ff., 270: „Auch beim Informations-

handeln ist die Kompetenzordnung zu beachten“; 105, 279, 294 ff.; *Zippelius/Würtenberger*, Deutsches Staatsrecht, 33. Aufl. 2018, § 19 Rn. 31 ff. mit Nachw.; *Schoch*, Amtliche Publikumsinformation zwischen staatlichem Schutzauftrag und Staatshaftung, NJW 2012, 2844 ff.; *Huber*, Die Informationsfähigkeit der öffentlichen Hand, JZ 2003, 290 ff.; *Martini/Kühl*, Staatliches Informationshandeln, JA 2014, 1221 ff.

41 https://www.wissenschaftsrat.de/download/archiv/Verwaltungsabkommen.pdf?__blob=publicationFile&v=2.

42 BVerfGE 105, 252, 272.

43 *Zippelius/Würtenberger*, Deutsches Staatsrecht, 33. Aufl. 2018, § 19 Rn. 32 mit Nachw.

larisch gezeigt wird, sind nicht wenige Akkreditierungsstellungen des Wissenschaftsrates inhaltlich unzutreffend. Davon abgesehen wirkt sich die Veröffentlichung dezidiert negativer Bewertungen durch den Wissenschaftsrat verbotsähnlich aus (hierzu unter 4.), ist damit ein funktionales Äquivalent für einen Grundrechtseingriff und fordert daher eine gesetzliche Grundlage.⁴⁴

b) Keine Einwilligung in die Veröffentlichung der Akkreditierungsgutachten

Der Leitfaden des Wissenschaftsrates zur institutionellen Akkreditierung nicht staatlicher Hochschulen regelt: „Mit der Antragstellung durch die Länder erkennen die Hochschulen diese Verfahrensgrundsätze an und akzeptieren diesen Leitfaden als Grundlage des Verfahrens“. Nach Ansicht des Wissenschaftsrates willigen private Hochschulen und ihre Träger damit auch in eine Internetveröffentlichung ihrer (Nicht-) Akkreditierung ein.⁴⁵ Dem kann nicht gefolgt werden; denn bei einer *Einwilligung in Grundrechtseingriffe* sind besondere Rechtmäßigkeitsvoraussetzungen zu beachten:

Eine Einwilligung in Grundrechtseingriffe setzt voraus, dass in *freier Selbstbestimmung* gehandelt wird.⁴⁶ Dies ist bei den privaten Hochschulen nicht der Fall. Eine persönliche Einwilligungserklärung haben sie nicht abgegeben. Ihre Einwilligung war an die *Antragstellung durch ihr Bundesland* beim Wissenschaftsrat gebunden bzw. durch diese Antragstellung *fingiert* worden. Die privaten Hochschulen haben *keinerlei Möglichkeit, selbstbestimmt* ihre Einwilligung in die Veröffentlichung des Akkreditierungsberichts abzugeben. Denn wenn die private Hochschule geäußert hätte, die Veröffentlichung des Akkreditierungsgutachtens und damit Teile des Leitfadens nicht zu akzeptieren, hätte das Akkreditierungsverfahren nicht stattgefunden und wäre die staatliche Anerkennung zu versagen gewesen. Eine derart *erzwungene Einwilligung* ist *keine rechtskonforme Einwilligung*.⁴⁷

Von Freiwilligkeit einer Einwilligung in *staatliche Grundrechtseingriffe* lässt sich in der Regel dann spre-

chen, wenn diese mit einem *Vorteil des Einwilligenden* verbunden ist, nicht aber, wenn diese allein *fremden Interessen* dient.⁴⁸ Mit der Veröffentlichung der Stellungen des Wissenschaftsrates werden allein öffentliche und nicht die Begünstigung privater Interessen verfolgt. Der Wissenschaftsrat betont nämlich, die Veröffentlichung seiner Akkreditierungsstellungen würde einem *öffentlichen Interesse an Transparenz und Vergleichbarkeit tertiärer Bildungsangebote* dienen.⁴⁹ Die Einwilligung privater Hochschulen in die Veröffentlichung der sie betreffende Akkreditierungsstellungen ist also nicht freiwillig und kann nicht der Rechtfertigung von Grundrechtseingriffen dienen.

Dies gilt insbesondere dann, wenn solche Einwilligungen genutzt werden, die *Gesetzesvorbehalte*, die Grundrechtseingriffe rechtfertigen können, zu *umgehen*.⁵⁰ Die Einwilligung in die Veröffentlichung der Akkreditierungsberichte dient der *Umgehung des Gesetzesvorbehalts*. Denn diese Veröffentlichungsbefugnis müsste ebenso wie der normative Maßstab für die Akkreditierung durch den Wissenschaftsrat gesetzlich geregelt werden.

3. Defizite im rechtlichen Gehör

Der Wissenschaftsrat als vom Bund und den Ländern getragene „Behörde“ ist an die *rechtsstaatlichen und dem Grundrechtsschutz dienenden Verfahrensgrundsätze* gebunden, wie sie übereinstimmend in den Verwaltungsverfahrensgesetzen des Bundes und der Länder konkretisiert sind. Die Stellungen des Wissenschaftsrates zur Akkreditierung privater Hochschulen entsprechen allerdings nicht immer den Anforderungen an ein rechtsstaatliches Verwaltungsverfahren:

Seitens des Wissenschaftsrates wird in einer Vielzahl von Fällen vor seiner Akkreditierungsentscheidung nicht zu erkennen gegeben, auf Grund welcher Annahmen einzelne Auflagen oder die Nichtakkreditierung ausgesprochen wurden. Dies widerspricht der Verpflichtung des Wissenschaftsrates, der antragstellenden Hochschule „die nach ihrer Auffassung entscheidungserheblichen Tatsachen ebenso wie Art und Inhalt der beabsich-

44 BVerwG NVwZ 2015, 425 Rn. 16 ff.; ob die im Anhörungsentwurf (vgl. Fn. 3) in § 70a Abs. 2 S. 3 LHG BW geregelte Veröffentlichung der gutachterlichen Stellungen des Wissenschaftsrates durch hinreichend gewichtige öffentliche Schutzgüter gerechtfertigt ist (hierzu BVerfGE 113, 63, 80 f.), ist eine offene Frage.

45 Wiss Rat Drs. 4395-15, S. 19.

46 Zippelius/Würtenberger, Deutsches Staatsrecht, 33. Aufl. 2018, § 19 Rn. 101 mit Nachw.

47 Vgl. Bethge, in: Isensee/Kirchhof, Handbuch des Staatsrechts,

Bd. IX, 3. Aufl. 2011, § 203 Rn. 121 f.; zur Freiwilligkeit im besonderem Gewaltverhältnis bei Monopolstellungen ausführlich Ahammer, Der Grundrechtsverzicht als dogmatische Kategorie, 2016, S. 110 ff.

48 Vgl. Ahammer, Der Grundrechtsverzicht als dogmatische Kategorie, 2016, S. 109 mit Nachw.

49 Wiss Rat Drs. 4395-15, S. 8 f.

50 Amelung, Grundsätzliches zur Freiheit der Einwilligung des Verletzten, NStZ 2006, 317, 319; Ahammer, Der Grundrechtsverzicht als dogmatische Kategorie, 2016, S. 104 ff.

tigten Entscheidung hinreichend deutlich mit(zu)teilen“, was nach überwiegender Meinung auch die *Gelegenheit zu einem Rechtsgespräch* einschließt.⁵¹ Dies widerspricht zudem den Empfehlungen, die der Wissenschaftsrat selbst beschlossen hat: „Begutachteten sollten ... Möglichkeiten der Fehlerkorrektur eingeräumt werden, indem sie Stellung zu Gutachten nehmen, bevor diese in Entscheidungsprozesse einmünden. Damit könnten Missverständnisse und Fehldeutungen bei Begutachtungen ausgeräumt“ werden.⁵² In der Verfahrenspraxis sind die Stellungnahmen des Wissenschaftsrates oftmals in wesentlichen Partien für die betroffenen privaten Hochschulen eine *Überraschungsentscheidung*. Würden den privaten Hochschulen die zahlreichen Monita mitsamt Auflagen bereits während oder nach der Begehung zur Anhörung mitgeteilt, hätten sie die Möglichkeit, vieles zu entkräften und an der *sachlichen sowie rechtlichen Richtigkeit* der Akkreditierungsentscheidung des Wissenschaftsrates mitzuwirken.

Nach § 28 VwVfG muss eine Anhörung zwar nur vor dem Erlass eines Verwaltungsaktes stattfinden, sodass den privaten Hochschulen durch die ministerielle Anhörung vor der staatlichen Anerkennung hinreichend rechtliches Gehör gegen die Akkreditierungsstellungen gewährt wird. Wegen ihrer rechtsstaatlichen Radizierung und ihrer grundrechtlichen Schutzfunktion muss eine Anhörung jedoch bereits dann erfolgen, wenn eine hoheitliche Maßnahme, wie die Veröffentlichung der Akkreditierungsstellungen auf der Homepage des Wissenschaftsrates, in diskriminierender Weise in die grundrechtlich geschützte Sphäre sowohl der privaten Hochschule als auch ihrer Träger eingreift.⁵³ Denn jenseits ihrer gesetzlichen Regelung gehört die Anhörungspflicht zu den *fundamentalen Verfassungsprinzipien*, die verhindern, dass Einzelne ungehört zum *bloßen Objekt staatlicher Verfahren* werden und durch Klärung der Sach- und Rechtslage erhebliche Grundrechtseingriffe vermieden werden.⁵⁴

In diesem Kontext fordert die Sachaufklärungspflicht, wesentliche Veränderungen, die nach der Begehung, aber vor Verabschiedung der Stellungnahme eingetreten sind, in die Akkreditierungsstellungnahme aufzunehmen und in die abschließende Würdigung einfließen zu lassen. Dies wird jedoch *willkürlich* gehandhabt. Es gibt Fälle, in denen Veränderungen nach der Begehung der Hochschule in der Stellungnahme des Wissenschaftsrates berücksichtigt wurden⁵⁵, aber auch Fälle, in denen abschlägig auf die Anfrage einer Hochschule, ob wegen einer besonderen Verfahrenslänge weitere Informationen vorgelegt werden sollten, geantwortet wurde.

Mit Blick auf die unterlassene Anhörung und die dadurch verletzte Pflicht zur Aufklärung⁵⁶ ist festzuhalten: Die Stellungnahme des Wissenschaftsrates erzeugt *keine Bindungswirkung* hinsichtlich der Feststellung der Faktenlage und hinsichtlich der Akkreditierungsvorschläge. Die Entscheidung des Landes über die staatliche Anerkennung muss die von der privaten Hochschule geäußerte Kritik an der sachlichen und rechtlichen Richtigkeit der Stellungnahme des Wissenschaftsrates einbeziehen.

4. Wettbewerbsverzerrung und Prangerwirkung durch die Veröffentlichung der Stellungnahmen des Wissenschaftsrates

Die Veröffentlichung der Akkreditierungsstellungen des Wissenschaftsrates im Internet entspricht weder den hochschulrechtlichen Vorgaben des Grundgesetzes noch des Hochschulrechts der Länder.⁵⁷ Soweit der Wissenschaftsrat wegen Verstoßes gegen das Gebot rechtlichen Gehörs die reale Situation von Professorenschaft, Studium und Lehre an der privaten Hochschule *sowie* die (verfassungs-)rechtlichen Rahmenseetzungen falsch einschätzt, kommt es zu einer *verfassungswidrigen Wettbewerbsverzerrung* zwischen den privaten Hochschulen. Studierende, die ein nicht rechts- und verfassungskonformes Akkreditierungsgutachten des Wissenschaftsrates

51 *Schneider*, Strukturen und Typen von Verwaltungsverfahren, in: Hoffmann-Riem/Schmidt-Aßmann/Voßkuhle (Hg.), Grundlagen des Verwaltungsrechts, 2. Aufl. 2012, § 28 Rn. 45 mit Nachw.

52 Wiss Rat Drs. 6680-17 zu „Begutachtungen im Wissenschaftssystem“, S. 26.

53 Zu dieser rechtsstaatlichen Selbstverständlichkeit: *Röhl*, Der Wissenschaftsrat, 1994, S. 127 f.; *Kallerhoff/Mayen*, in: Stelkens/Bonk/Sachs, Verwaltungsverfahrensgesetz, 9. Aufl. 2018, § 28 VwVfG Rn. 15; *Hochhuth*, Vor schlichthoheitlichem Verwaltungseingriff anhören?, NVwZ 2003, 30 ff. jew. mit weit. Nachw.

54 Nach langer, offensichtlich rechtsstaatswidriger Verfahrenspraxis des Wissenschaftsrates regelt nun der Anhörungsentwurf zum neuen § 72a Abs. 2 Nr. 2 LHG BW (Fn. 3), dass die private Hochschule

zum Gutachten des Wissenschaftsrates Stellung nehmen kann.

55 Wiss Rat Drs. 6974-18, S. 8, 9.

56 Der Untersuchungsgrundsatz ist in § 24 VwVfG, der jedenfalls entsprechend auch für die Behörde Wissenschaftsrat gilt, geregelt. Gegen den Untersuchungsgrundsatz ist immer dann verstoßen, wenn die private Hochschule in ihrem Akkreditierungsgutachten Fakten, Prognosen und negative Würdigungen vorfindet, die sich bei einer umfangreichen Sachaufklärung als verfehlt erweisen.

57 Nach der Neuregelung des § 70a Abs. 2 S. 2 Nr. 3 im Anhörungsentwurf zur Neuregelung des LHG BW ist nur vorgesehen, den wesentlichen Inhalt der gutachterlichen Stellungnahme des Wissenschaftsrates zu veröffentlichen. Damit kann der Wissenschaftsrat seine derzeitige Veröffentlichungspraxis nicht fortsetzen.

tes lesen, werden sich nicht bei der betreffenden privaten Hochschule einschreiben.

Mit der Veröffentlichung einer an diskriminierenden Sachaufklärungsfehlern leidenden Akkreditierungsstellungnahme bewirkt der Wissenschaftsrat eine *Prangerwirkung*, die die *Leistungs- und Wettbewerbsfähigkeit* der privaten Hochschule empfindlich *beeinträchtigt*. Da diese Internetpublikationen oft auch in Tageszeitungen verbreitet werden, werden Einschreibungen in das Studium zurückgezogen oder erfolgen gar nicht erst. Selbst wenn die staatliche Anerkennung trotz eines veröffentlichten negativen Akkreditierungsgutachtens des Wissenschaftsrates ausgesprochen wird, hat die Vorabveröffentlichung des Wissenschaftsrates der privaten Hochschule schweren Schaden zugefügt.⁵⁸

V. Grundsätzliche Bedenken hinsichtlich der Monita des Wissenschaftsrates gegen eine Akkreditierung

Die Monita in den Akkreditierungsstellungen des Wissenschaftsrates, die zu Auflagen oder zur Ablehnung der Akkreditierung führen, sind nicht immer sachlich und rechtlich gerechtfertigt. Dies wird im Folgenden anhand einiger Beispiele entwickelt.

1. Zur Auflösung von Verfahrenskonkurrenzen

Die Akkreditierungsstellungen des Wissenschaftsrates äußern sich zur Akkreditierungsfrist und damit mittelbar zur Fristsetzung der staatlichen Anerkennung (a) sowie bisweilen auch kritisch zur Akkreditierung der Studiengänge, die nunmehr durch die Stiftung Akkreditierungsrat erfolgt (b). Hier ist klärungsbedürftig, ob dem Wissenschaftsrat in derartigen Verfahrenskonkurrenzen eine Mitentscheidungs- oder Prüfungscompetenz zusteht.

a) Zur Fristsetzung von Reakkreditierungen und der Erfüllung von Auflagen durch den Wissenschaftsrat

Der Wissenschaftsrat setzt vielfach eine relativ kurze und im Verlauf der letzten 10 Jahre immer kürzere Frist für die Reakkreditierung von privaten Hochschulen, verbunden mit der fristgerechten Erfüllung von Auflagen. Beispielsweise wurde im Falle einer Reakkreditierung um drei Jahre festgelegt, dass sich diese Frist verlängern sollte, sofern das zuständige Ministerium dem Wissenschaftsrat mitteilt, dass die Akkreditierungsaufgaben erfüllt seien.⁵⁹ Der Wissenschaftsrat macht also das

zuständige Ministerium zum Boten der Mitteilung, ob die von ihm ausgesprochenen Auflagen erfüllt sind, so dass die von ihm festgelegte Akkreditierungsfrist verlängert werden kann. Dies verstößt gegen die Kompetenz des Ministeriums, Akkreditierungsfristen festzulegen. So regelt etwa § 73 Abs. 3 S. 1 HG NRW, dass der „Anerkennungsbescheid bestimmt, in welchen Fristen die Hochschule eine institutionelle Akkreditierung sowie eine institutionelle Reakkreditierung ... erfolgreich absolvieren muss.“ Allein das zuständige Ministerium bestimmt also die *Reakkreditierungsfrist*. Der Wissenschaftsrat mag zwar insoweit Vorschläge machen. Es überschreitet aber seine Kompetenzen, vom zuständigen Ministerium *Vollzugsmeldungen* von Auflagen zu verlangen, deren (Nicht-) Erfüllung die vom Wissenschaftsrat bestimmte Akkreditierungsfrist verkürzt bzw. verlängert und damit das zuständige Ministerium veranlasst, den Anerkennungsbescheid unter vergleichbaren Auflagen und Fristsetzungen zu erlassen. Denn ein Auseinanderfallen von Akkreditierungs- und Anerkennungsfrist kann weder vom zuständigen Ministerium noch vom Wissenschaftsrat gewollt sein.

b) Zur Konkurrenz mit bestandskräftigen Bescheiden der Akkreditierung von Studiengängen

Die Akkreditierung der Studiengänge erfolgte früher nach ländergemeinsamen Strukturvorgaben durch Akkreditierungsagenturen, mittlerweile durch die Stiftung Akkreditierungsrat nach dem in das Landesrecht umgesetzten Studiengangsaakkreditierungsstaatsvertrag und der hierzu erlassenen (Muster-) Rechtsverordnung. Die Kompetenz des Wissenschaftsrats bei der institutionellen Akkreditierung ist damit von der Kompetenz der Stiftung Akkreditierungsrat bei der Akkreditierung von Studiengängen abgegrenzt. Für beide Bereiche sind verschiedene Institutionen zuständig, die unterschiedliche Aufgaben mit unterschiedlichem Profil hinsichtlich ihrer Zusammensetzung mit Sachverständigen wahrnehmen.

Der Leitfaden des Wissenschaftsrates zur institutionellen Akkreditierung von Hochschulen geht nur im Grundsatz von dieser Trennung der Kompetenzen aus: „Im Verfahren der Institutionellen Akkreditierung werden die Studienangebote ... nur auf ihre Plausibilität überprüft, wobei die Ergebnisse vorangegangener Programmakkreditierungen berücksichtigt werden. Der Wissenschaftsrat behält sich vor, anlassbezogen von die-

58 Zu Amtspflichtverletzungen auf Grund eines Verstoßes gegen den verwaltungsverfahrenrechtlichen Untersuchungsgrundsatz: *Kallerhoff/Fellenberg*, in: Stelkens/Bonk/Sachs, *Verwaltungsverfahrensgesetz*, 9. Aufl. 2018, § 24 VwVfG Rn. 61 mit Nachw.

59 So etwa in *Wiss Rat Drs. 5639-16*, S. 17; ähnlich auch in *Wiss Rat Drs. 3002-13*, bei dem die Akkreditierungsfrist im Falle der positiven Mitteilung des Ministeriums über das Erfüllen der Auflagen von fünf auf zehn Jahre erhöht werden sollte.

ser Praxis abzuweichen und einzelne Studiengänge im Detail zu prüfen und auf Qualitätsdefizite hinzuweisen“. Dass sich der Wissenschaftsrat selbst zur Prüfungsinstanz ermächtigt, die sich über bestandskräftige Studiengangskreditierungsbescheide hinwegsetzen kann⁶⁰, ist mit der mittlerweile gesetzlich geregelten Kompetenzzuweisung an die Stiftung Akkreditierungsrat nicht vereinbar.⁶¹

2. Zur unverhältnismäßigen Belastung und Kostenlast durch Reakkreditierungen

Der Wissenschaftsrat, aber auch das Hochschulrecht und die Anerkennungspraxis der Länder⁶² neigen dazu, vor der ersten staatlichen Anerkennung bereits eine Konzeptprüfung durch den Wissenschaftsrat zu verlangen und sodann die Befristung der staatlichen Anerkennung auf nur wenige Jahre zu beschränken. Bei dieser Anerkennungspraxis erstattet der Wissenschaftsrat Stellungnahmen zur Anerkennung zunächst des Gründungskonzepts, sodann nach etwa 3 Jahren zur ersten Akkreditierung, wiederum nach 3 - 5 Jahren zur ersten Reakkreditierung und nach einem weiteren Zeitraum von wenigen Jahren zur zweiten Reakkreditierung. In Summa muss damit eine neu gegründete Hochschule in den ersten etwa 8 Jahren ihres Bestehens 3 Akkreditierungsverfahren des Wissenschaftsrates durchlaufen.⁶³

Im Hinblick auf die Akkreditierung von Studiengängen hat das BVerfG festgestellt, dass „der mit der Pflicht zur Akkreditierung verbundene Eingriff in die Wissenschaftsfreiheit ... schwer“ wiegt⁶⁴, was sich auf die Akkreditierung von Hochschulen insgesamt übertragen lässt. Die Schwere des Eingriffs in Art. 5 Abs. 3 GG erfordert bei Fristsetzungen zu Reakkreditierungen eine besondere Verhältnismäßigkeitsprüfung. Reakkreditierungen sind nur verhältnismäßig, wenn die Aufsichtsmöglichkeiten des zuständigen Ministeriums, etwa durch Auflagen oder durch Kontrollen, die gesetzlich geregelten Anerkennungs Voraussetzungen durchzusetzen, nicht ausreichen, um die Rechtsförmigkeit einer privaten Hochschule durchzusetzen. Nach dem Hochschul-

recht der Länder hat das zuständige Ministerium *alle Handlungsmöglichkeiten*⁶⁵, um die Einhaltung der Voraussetzungen der staatlichen Anerkennung von privaten Hochschulen zu kontrollieren und durchzusetzen. Eine permanente Betrauung des Wissenschaftsrates mit Akkreditierungsverfahren in kurzen Abständen ist damit unverhältnismäßig.

Bei dieser Verhältnismäßigkeitsprüfung spielt nach Ansicht des BVerfG nicht zuletzt die Kostenlast eine Rolle, die durch extrem kurze Anerkennungsfristen verursacht wird. In seiner Akkreditierungsentscheidung geht das BVerfG ausführlich auf die Kostenbelastung durch die Studiengangskreditierung ein. Diese Überlegungen lassen sich auf die Verfahren der staatlichen Anerkennung sowie der Akkreditierung durch den Wissenschaftsrat übertragen:

„Zudem ist die Akkreditierung eines Studienganges für die Hochschulen mit hohen Kosten verbunden, da von ihnen das Entgelt für die Agenturen aufzubringen und die organisatorische, zeitliche und personelle Belastung durch das Erstellen des Selbstberichts zu tragen ist. Die Landesrechnungshöfe gehen von regelmäßigen Belastungen durch Zahlungen der Hochschulen an die Agenturen in Höhe von 10.000 € bis 15.000 € pro Studiengang aus; die zusätzlichen internen Kosten der Hochschulen werden zwischen 30.000 € und 38.000 € pro Studiengang bemessen.“⁶⁶

Der Wissenschaftsrat verlangt von der privaten Hochschule für jedes seiner Akkreditierungsgutachten über 30.000 €. Mit diesen *Drittmittelentnahmen* finanziert der Wissenschaftsrat die Stellen seiner mit den Akkreditierungsverfahren betrauten Mitarbeiter, was möglicherweise ein gewisses Interesse an Reakkreditierungen in möglichst kurzen Fristen begründen mag. Bei 3 Akkreditierungen innerhalb von etwa 8 Jahren sind selbst von einer kleinen Hochschule 90.000 € Akkreditierungskosten an den Wissenschaftsrat zu leisten. Hinzu kommen die *internen Kosten* der privaten Hochschule von mindestens 30.000 € je Akkreditierung, also bei 3 Akkredi-

60 Was auch geschieht: Wiss Rat Drs. 8067-19, S. 40.

61 So im Ergebnis auch die Begründung zur Neufassung des § 70 Abs. 3 Nr. 3 LHG BW im Anhörungsentwurf (Fn. 3). Wenig überzeugend ist jedoch, dass die Lehre gleichwohl „in einer strategischen Gesamtschau bewertet werden“ könne, insbesondere auch „unter dem Gesichtspunkt ihrer Forschungsbasiertheit“. Mit blumigen Umschreibungen wie „strategische Gesamtschau“ bei der Kontrolle der Lehre werden die Voraussetzungen klarer gesetzlicher Regelungen bei erheblichen Eingriffen in die Privathochschulfreiheit nicht mehr gewährleistet.

62 Vgl. § 73 Abs. 1 S. 2, Abs. 3 HG NRW.

63 So ist es keine Seltenheit, wenn eine private Hochschule innerhalb von 10 Jahren drei Akkreditierungsverfahren durch den Wissen-

schaftsrat durchlaufen muss (vgl. <https://nachrichten.idw-online.de/2020/07/13/wissenschaftsrat-entscheidung-in-einem-verfahren-der-institutionellen-akkreditierung/>). Die Entwurfsfassung des neuen § 70a Abs. 3 S. 4 LHG BW (Fn. 3) will Akkreditierungen und Reakkreditierungen in der Regel auf mindestens fünf Jahre befristet, - eine Mindestfrist zur Regelfrist zu machen, ist freilich eine eher ungewöhnliche Legistik.

64 BVerfG, Beschluss vom 17. 2. 2016 - 1 BvL 8/10 -, Rn. 53 f.

65 Zu den Aufsichtsmöglichkeiten vgl. BeckOK Hochschulrecht BW/Krausnick, 16. Ed. Stand 1. 11. 2019, § 72 LHG Rn. 4 ff.

66 BVerfG, Beschluss vom 17. 2. 2016 - 1 BvL 8/10 -, Rn. 53 f. jeweils mit ausführlichen Nachweisen.

tierungen in etwa 8 Jahren nochmals 90.000 €. Rechnet man die Kosten für die 3 Anerkennungsbescheide des Landes in Höhe von insgesamt etwa 15.000 € hinzu, kommt man zu Gesamtkosten der Anerkennungs- und Akkreditierungsverfahren in Höhe von deutlich über 200.000 €. Neben diesen Kosten fallen zudem die Kosten für die *Akkreditierung von Studiengängen* an. Hier hat allerdings der Gesetzgeber die, wie vom BVerfG gerügt, frühere äußerst kostenträchtige Praxis, Studiengänge nur für die Dauer weniger Jahre zu akkreditieren, abgeschafft. Studiengänge sind nunmehr für die Dauer von 8 Jahren zu akkreditieren.⁶⁷ Eine *vergleichbare Regelung* für die Akkreditierung von Hochschulen erscheint nötig.

3. Keine klare Differenzierung zwischen den Monita bei der Nichtakkreditierung

In Akkreditierungsverfahren unterscheidet man *zwischen Empfehlungen, Auflagen und Verweigerung der Akkreditierung*. Empfehlungen sind rechtlich nicht geboten, ihre Beachtung kann aber für die Fortentwicklung der Hochschule förderlich sein. Mit Auflagen wird gesichert, dass sich die Hochschule an die hochschulrechtlichen Vorgaben hält. Wenn durch Auflagen ein rechtskonformer Hochschulbetrieb nicht durchgesetzt werden kann oder nicht durchsetzbar erscheint, ist die Verweigerung der Akkreditierung auszusprechen.

Bei der Nichtakkreditierung einer privaten Hochschule sind besondere Anforderungen an die Verhältnismäßigkeitsprüfung zu beachten: Die *Verweigerung einer Akkreditierung als tiefster Eingriff in die Privathochschulfreiheit* ist nur statthaft, wenn nicht durch Auflagen rechtmäßige Zustände hergestellt werden können. Diese klassische *Prüffrage* an ein rechtsstaatliches und grundrechtskonformes Akkreditierungsverfahren wird vom Wissenschaftsrat in einigen seiner Stellungnahmen, die die Akkreditierung einer privaten Hochschule verweigerten, nicht gestellt. Es wird vielmehr lediglich eine Reihe von Monita aufgezählt, die nach Meinung des Wissenschaftsrates in ihrer Summe die Nichtakkreditierung

rechtfertigen. Nicht nachvollziehbar begründet wird, warum *die Quantität von möglichen Auflagen* in die *Qualität der Nichtakkreditierung* umschlägt.⁶⁸ Zu begründen⁶⁹ wäre, warum die Summe dieser Monita oder warum einzelne oder mehrere Monita so schwer wiegen, dass durch Auflagen keine Rechtsförmigkeit hergestellt bzw. die Voraussetzungen staatlicher Anerkennung geschaffen werden konnten. Die gebotene Verhältnismäßigkeitsprüfung ohne diese Abwägung vorzunehmen bzw. diese Abwägung in der Akkreditierungsstellungnahme nicht zu begründen, ist rechtswidrig.

4. Zweierlei Maß bei der Bildung des Maßstabes für die Akkreditierung

Der Wissenschaftsrat geht in seinen Akkreditierungsstellungnahmen oftmals nicht von jenen Maßstäben aus, die er bei der Akkreditierung anderer privater Hochschulen beachtet hat. Eine kursorische Durchsicht der Stellungnahmen des Wissenschaftsrates zeigt, dass bei einigen Hochschulen die mangelhafte Abdeckung der Studiengänge mit Lehre durch hauptberufliche Professoren nur zu Auflagen⁷⁰ führt, bei anderen Hochschulen aber eine wesentliche Begründung für die Verweigerung der Akkreditierung ist.⁷¹

Außerdem formuliert der Wissenschaftsrat Maßstäbe, die auch von staatlichen Hochschulen nicht immer eingehalten werden. Private Hochschulen erhalten Akkreditierungsaufgaben oder ihnen wird die Akkreditierung in Angelegenheiten verweigert, die von staatlichen Hochschulen in Ausübung ihrer Wissenschafts- und Lehrfreiheit flexibel gehandhabt werden, weil sie insofern *nicht unter staatlicher Kontrolle* stehen. Insofern geht die Kontrolle des Wissenschaftsrates in einigen Bereichen weit über die Kontrolle von Organisation und Studienbetrieb an staatlichen Hochschulen hinaus.

Um nur einige Beispiele zu nennen: An staatlichen Hochschulen werden Professoren vom Wissenschaftsministerium nicht darauf überprüft, ob sie in ihrem *Lehrfach ausreichend publiziert* haben, um in einem Stu-

67 § 26 Abs. 1 und 2 (Muster-) Rechtsverordnung zum Studiengangsakkreditierungsstaatsvertrag.

68 Dies auch darum, weil bisweilen private Hochschulen reakkreditiert werden, die die Auflagen ihrer Erstakkreditierung nicht erfüllt hatten und in zentralen Prüfbereichen mit neuerlichen erheblichen Auflagen belegt wurden (Wiss Rat Drs. 5639-16, S. 12 f., 15 ff.). Anderen privaten Hochschulen, deren Hochschul förmigkeit mit vergleichbarer Kritik angezweifelt wurde, wurde vom Wissenschaftsrat die Akkreditierung verweigert.

69 Zur analogen Anwendung der in § 39 VwVfG geregelten Begründungspflicht auf Nicht-Verwaltungsakte: *Stelkens*, in: *Stelkens/Bonk/Sachs, Verwaltungsverfahrensgesetz*, 9. Aufl. 2018,

§ 39 VwVfG Rn. 18 f., 24.

70 Verwiesen wird zum Beispiel auf die APOLLON Hochschule der Gesundheitswirtschaft Bremen, die zum Zeitpunkt der Akkreditierung nur Professoren im Umfang von 6,3 VZÄ bei 1.824 Studierenden in drei Master- und sechs Bachelorstudiengängen vorweisen konnte und lediglich eine Auflage zum Aufbau auf 10 VZÄ erhalten hat (vgl. Wiss Rat Drs. 4401-15, S. 8 f., 12 f., 39 f.).

71 Etwa bei der Nicht-Akkreditierung der Hochschule für angewandte Wissenschaften Bamberg, die zum Zeitpunkt der Akkreditierung für drei Studiengänge nur Professuren im Umfang von 5 VZÄ vorweisen konnte, vgl. Wiss Rat Drs. 3146-13, S. 13.

diengang eingesetzt zu werden. Dass dies aus rechtlichen Gründen nicht geschieht, ist sogleich noch auszuführen. Der Wissenschaftsrat hat jedoch die Akkreditierung einer Hochschule auch darum verweigert, weil deren Professoren angeblich nicht ausreichend publiziert hatten.⁷² Vergleichbar willkürlich wird die Bestellung von Honorarprofessoren durch private Hochschulen kritisiert: Bei staatlichen Hochschulen werden Honorarprofessoren zur Ergänzung der Lehre ernannt, ohne dass dies vom Ministerium kontrolliert oder eingeschränkt würde.⁷³ Bei privaten Hochschulen macht der Wissenschaftsrat hingegen enge Vorgaben; bei einer zu großen Zahl von Honorarprofessuren kann selbst dies als Grund für die Verweigerung einer Akkreditierung angeführt werden.⁷⁴

Der Wissenschaftsrat kritisiert einzelne private Hochschulen, bei der *Einwerbung von Drittmitteln* keine Erfolge erzielt zu haben.⁷⁵ Zwar gehört die Einwerbung von Drittmitteln nach den Vorgaben des Landesrechts⁷⁶ zu den Dienstaufgaben eines Hochschullehrers. Staatliche Hochschulen oder Fakultäten werden jedoch vom Ministerium weder gemäßregelt oder gar aufgelöst, weil sie beim Einwerben von Drittmitteln nicht erfolgreich waren. Während staatliche Hochschulen insoweit keiner Kontrolle unterliegen, sieht der Wissenschaftsrat die mangelnde Einwerbung von Drittmitteln bei privaten Hochschulen als ein Defizit an, das als einer der Gründe dienen kann, die zu Auflagen oder zur Nichtakkreditierung führen.

Ein solches *Messen mit zweierlei Maß* in den Akkreditierungsverfahren des Wissenschaftsrates ist mit dem Rechtsstaatsprinzip und dem Gleichheitsgebot des Art. 3 Abs. 1 GG, aber auch mit Art. 5 Abs. 3 GG nicht verein-

bar. In Bereichen, in denen *staatliche Hochschulen Gestaltungsfreiheit* haben, macht der Wissenschaftsrat den privaten Hochschulen Auflagen oder sieht die Voraussetzungen für deren Akkreditierung nicht gegeben. Dies wäre nur statthaft, wenn die Art und Intensität der Ungleichbehandlung in angemessenem Verhältnis zum sachlichen Grund der Ungleichbehandlung steht.⁷⁷ Nach der Je-desto-Formel gilt für diese Abwägung: Je einschneidender die Ungleichbehandlung vorliegend in den von Art. 5 Abs. 3 GG geschützten Freiheitsbereich eingreift, desto gewichtiger müssen die Ziele des Gesetzgebers sein, die diese Ungleichbehandlung rechtfertigen. Bei der erforderlichen Abwägung lassen sich *keine hinreichend gewichtigen sachlichen Gründe* dafür finden, die privaten Hochschulen in Angelegenheiten zu überwachen, in denen staatliche Hochschulen in ihrem von Art. 5 Abs. 3 GG geschützten Freiraum ohne jegliche Außenkontrolle handeln.

Nicht nur das Willkürverbot, auch die *Wettbewerbsfreiheit* wird verletzt. Es verzerrt die *Konkurrenz zwischen privaten und staatlichen Hochschulen* auf einem umkämpften Bildungsmarkt, wenn die einen frei sind, zum Beispiel Honorarprofessoren zu berufen, die anderen aber bei ihrem Bemühen um eine besonders qualifizierte Lehre durch Honorarprofessoren und um die Intensivierung von Praxiskontakten vom Wissenschaftsrat gehindert werden. Davon abgesehen führt es zwischen den Privathochschulen ebenfalls zu Wettbewerbsverletzungen, wenn es, um beim Beispiel zu bleiben, einigen privaten Hochschulen gestattet ist, Honorarprofessoren nach ihrer durch ihre Lehrfreiheit geschützten Entscheidung zu berufen, andere private Hochschulen auf diese besonders qualifizierte Lehre aber wegen entsprechen-

72 Wiss Rat Drs. 8257-20, S. 12: „Die bisherigen Forschungsleistungen, gemessen an Art und Umfang der Publikationen, befinden sich für eine Hochschule mit überwiegend Masterangeboten auf einem deutlich zu niedrigen Niveau“. Dabei hat der Wissenschaftsrat mangels ausreichender Sachaufklärung verkannt, dass vor der endgültigen Beschlussfassung über den Akkreditierungsantrag eine umfangreiche Veröffentlichungsliste der Professoren dieser Hochschule vorlag. Des Weiteren erschien dieses Monitum auch darum rechtlich äußerst zweifelhaft, weil bei vergleichbaren Hochschulen akzeptiert wurde, dass in ihrer Gründungsphase wenig Freiraum für Publikationen bleibt.

73 Anders aber nunmehr der neu gefasste § 70 Abs. 8 LHG im Anhörungsentwurf der Landesregierung von Baden-Württemberg zum 4. Hochschulrechtsänderungsgesetz (Fn. 3): Die Bestellung von Honorarprofessoren bedarf der Zustimmung des Wissenschaftsministeriums. Aus welchen Gründen die Zustimmung zu diesem tiefen Grundrechtseingriff verweigert werden kann, wird nicht geregelt. Wegen des erheblichen Eingriffs in die Lehr- und Forschungsfreiheit bedarf es jedoch einer gesetzlichen Regelung, die Ermessen bei der Zustimmung ausschließt und die Vorausset-

zungen für eine Verweigerung der Zustimmung in verfassungskonformer und präziser Weise festlegt.

74 Wiss Rat Drs. 8066-19, 34 (Empfehlung des Akkreditierungsausschusses im Konzeptprüfungsverfahren, auf die Verleihung von Honorarprofessuren zu verzichten); Wiss Rat Drs. 8257-20, S. 14: „Wenngleich an dieser Stelle die grundsätzliche Frage nach maximal tolerierbaren Relationen zwischen hauptberuflichen Professuren und Honorarprofessuren nicht abschließend beantwortet werden kann, ist festzuhalten, dass letztgenannte Positionen in jedem Fall nur ergänzend und abrundend zum hauptberuflichen Personal vorzusehen ist“. Hier verkennt der Wissenschaftsrat, dass oftmals nur 50 % der Lehre von hauptberuflichen Professoren anzubieten ist. Soll sein Konzept von „Hochschulformigkeit“ wirklich verbieten, dass ein hoher Prozentsatz an Lehre durch besonders qualifizierte Honorarprofessuren erbracht wird?

75 Wiss Rat Drs. 8257-20, S. 12, 49.

76 § 41 Abs. 1 S. 1 LHG BW

77 Zu der sogenannten neuen Formel der Gleichheitsprüfung: *Zippelius/Württenberger*, Deutsches Staatsrecht, 33. Aufl. 2018, § 23 Rn. 23 ff. mit Nachw.

der Auflagen des Wissenschaftsrates groÙenteils verzichten mÙssen.

5. Zu den inhaltlichen MÙngeln in Akkreditierungsstellungnahmen

Die Akkreditierungsstellungnahmen des Wissenschaftsrates leiden immer wieder an einer Reihe von inhaltlichen MÙngeln. Teilweise wird die besondere Situation der privaten Hochschule nicht hinreichend gewÙrdigt. Teilweise werden im Kontext mit der PrÙfung der HochschulfÙrmigkeit die verfassungsimmanenten Schranken der Wissenschafts- und Lehrfreiheit weder angesprochen noch zutreffend erfasst. Einige solche inhaltlichen MÙngel⁷⁸ seien exemplarisch genannt:

a) Zur Kritik an mangelnder EinlÙsung von Leitbildern und besonderen Zielsetzungen der privaten Hochschulen

Die staatlichen UniversitÙten⁷⁹ und die staatlichen Hochschulen fÙr angewandte Wissenschaften⁸⁰ haben mitunter weit ausgreifende Leitbilder. Diese werden von den staatlichen Hochschulen in Struktur- und EntwicklungsplÙnen fÙr einen mittelfristigen Zeitraum nÙher konkretisiert. Ob ùberhaupt und wie diese Leitbilder sowie die Struktur- und EntwicklungsplÙne die Arbeit der Hochschule bestimmen, entzieht sich weitgehend der staatlichen Kontrolle. Da es sich lediglich um *influenzierende Planungen* handelt, „sind keine Sanktionen oder rechtliche Instrumente fÙr den Fall vorgesehen, dass die Hochschule von ihrer eigenen Struktur- und Entwicklungsplanung abweicht.“⁸¹ Ganz anders kontrolliert der Wissenschaftsrat die privaten Hochschulen. Grundlage ihrer Akkreditierung durch den Wissenschaftsrat ist „ihr institutioneller Anspruch.“⁸² Von ihnen wird verlangt, ihre Entwicklungsziele „in eine strategische Planung (zu) ùbersetzen, die ihre angestrebte Positionierung im Hochschulsystem verdeutlicht.“⁸³ Weitergehend wird gefordert: „Die Hochschule hat ein klares

VerstÙndnis ihres gegenwÙrtigen und kÙnftigen institutionellen Anspruchs und Profils, das sich in Ùbereinstimmung mit ihrer òffentlichen Selbstdarstellung befindet.“ Dies muss durch die Hochschulplanung umgesetzt werden: „Die Hochschule verfÙgt ùber eine ihrem institutionellen Anspruch gemÙÙe strategische Planung.“

Dieser Ansatz fÙhrt dazu, dass bei der Kontrolle der Kriterien der Akkreditierung wie institutioneller Anspruch, Organisation, Lehre oder Forschung immer auch abgeprÙft wird, ob die von der privaten Hochschule formulierten Entwicklungsziele auch erreicht werden konnten. Soweit die Hochschule Defizite aufweist, war dies oftmals Anlass fÙr Auflagen oder konnte auch ein Grund fÙr deren Nichtakkreditierung sein.⁸⁴

Hinweise des Wissenschaftsrates auf Diskrepanzen zwischen Anspruch und Wirklichkeit von Studium und Forschung an privaten Hochschulen mÙgen legitim sein, um problematische Praktiken im Wettbewerb der Hochschulen untereinander zu kritisieren. So mag eine Korrektur des Auftretens einer Hochschule in der òffentlichkeit angemahnt werden, wenn der Internetauftritt verspricht, was offensichtlich nicht gehalten wird. Es ist aber nicht Aufgabe des Wissenschaftsrates, eine private Hochschule durch Auflagen zu zwingen, die Entwicklungsziele, die sie mittelfristig erreichen mÙchte, *erfolgreich durch strategische Planung umzusetzen*. Ein derartiger tiefer Eingriff in Art. 5 Abs. 3 GG ist durch nichts gerechtfertigt. Zudem werden private Hochschulen in eine *Verbindlichkeit* selbst gesetzter Planungen gezwungen, die es bei òffentlichen Hochschulen nicht gibt und zudem *ihre flexible und innovative Gestaltung hemmt*.

c) Zur Kritik an den Forschungsleistungen der Professoren

Die Stellungnahme des Wissenschaftsrates ùußert eine zum Teil deutliche Kritik an den Forschungsleistungen an privaten Hochschulen⁸⁵, die auch als Grund bemÙht wird, die Akkreditierung einer privaten Hochschule zu

78 Nicht erÙrtert werden die Vorgaben des Wissenschaftsrates fÙr die Leitungsebene der privaten Hochschulen; hierzu kritisch *WÙrtenberger*, Privathochschulfreiheit – Auch bei der Organisation der Leitungsebene?, *OdW* 2019, S. 15, 18 ff., 23 ff., 26.

79 FÙr die UniversitÙt Freiburg: <https://www.uni-freiburg.de/universitaet/portrait/leitbild/Uni-Freiburg-Leitbild.pdf>.

80 FÙr die Hochschule fÙr òffentliche Verwaltung und Finanzen Ludwigsburg: https://www.hs-ludwigsburg.de/fileadmin/Seitendateien/hochschule/Rechtsvorschriften/Hochschulorganisation/04-07-01_Leitbild_HVF.pdf; fÙr die Hochschule Kehl: <http://www.hs-kehl.de/hochschule-kehl/>; fÙr die Hochschule Karlsruhe: <https://www.hs-karlsruhe.de/studieninteressierte/die-hochschule-kennenlernen/leitbild/>

81 BeckOK Hochschulrecht BW/*Haug*, Stand 1. 5. 2020, § 7 LHG Rn. 7.

82 *Wiss Rat Drs.* 8533-20, S. 13.

83 *Wiss Rat Drs.* 4395-15, S. 28, hier auch die folgenden Zitate.

84 So etwa im Fall der nicht akkreditierten Hochschule fÙr angewandte Wissenschaften Bamberg, der vorgeworfen wurde, ihr Leitbild sei nicht klar konturiert (*Wiss Rat Drs.* 3146-13, S. 12).

85 Selbst die weithin hoch geschÙtzten Forschungsleistungen der Bucerius Law School werden vom Wissenschaftsrat angezweifelt: „Aus Sicht der Arbeitsgruppe hat die Hochschule ihr Forschungsprofil hinsichtlich der angestrebten internationalen Sichtbarkeit und insbesondere mit Blick auf die interdisziplinÙre Schwerpunktsetzung in den letzten Jahren nicht in dem zu erwartenden MaÙe entwickelt. Die Forschung an der Hochschule ist stark national geprÙgt und bietet ùber die Rechtswissenschaft hinaus insgesamt nur wenige AnknÙpfungspunkte.“ Dies ist Anlass, der Hochschule wenig ùberzeugende Empfehlungen zur Optimierung der Forschung in das Stammbuch zu schreiben (*Wiss Rat Drs.* 6974-18, S. 17, 59 ff.).

verweigern.⁸⁶ Inwieweit der Wissenschaftsrat dazu berufen sein kann, mit der erforderlichen Sachkunde die Forschungsleistungen privater Hochschulen in Akkreditierungsverfahren zu evaluieren und dabei ihre Positionierung im nationalen und internationalen Kontext zu bewerten, mag an dieser Stelle offen bleiben. Problematischer ist es, wenn der Wissenschaftsrat die Forschungsleistungen von Professoren in Masterstudiengängen an Hochschulen für angewandte Wissenschaften negativ bewertet und dies bei der Begründung, die Akkreditierung dieser Hochschule abzulehnen, explizit anführt.⁸⁷ Bei Masterstudiengängen⁸⁸ bedürfe es, so der Wissenschaftsrat, aus Gründen der Einheit von Forschung und Lehre, dass sich die hauptamtlichen Hochschullehrer durch besondere Forschungsleistungen im Bereich der von ihnen unterrichteten Fächer auszeichnen.⁸⁹

Zwar bestimmt das Hochschulrecht der Länder⁹⁰, dass die Hochschulen für angewandte Wissenschaften anwendungsbezogene Forschung und Entwicklung betreiben. Diese Regelung eröffnet den *Freiraum*, den Art. 5 Abs. 3 S. 1 GG verfassungsrechtlich schützt, nämlich forschend tätig zu werden. Eine andere Frage ist, ob diese Freiheit zur Forschung zugleich eine *Verpflichtung zur Publikation von Forschungsergebnissen* umfasst. Dies ist abzulehnen. Wer als Hochschullehrer durch seine Publikationen hinreichend qualifiziert über die Einstellungsbedingungen verfügt, mag zwar im Feld seiner Lehrtätigkeit forschend tätig sein, zur Publikation seiner Forschungsergebnisse ist er jedoch nicht verpflichtet. Der Wissenschaftsrat verkennt den klassischen Schutzbereich des Art. 5 Abs. 3 GG, dass die Forschungsfreiheit nämlich auch die *negative Freiheit*⁹¹ des Forschers umfasst, über das „Ob“ und „Wann“ einer Veröffentlichung autonom zu entscheiden.⁹²

Der Wissenschaftsrat geht offensichtlich vom Leitbild eines in kurzer Abfolge publizierenden Forschers aus; über dieses mitunter übliche Forscherbild hinaus fehlt ihm aber das Verständnis für andere Forscherper-

sönlichkeiten mit einem anderen Forschungsprofil. Denn der Wissenschaftsrat will offensichtlich nicht zwischen dem Publizieren von Mengen an Aufsätzen, vielfach bloße Shorties, und größeren Arbeiten nach langer Forschungsarbeit differenzieren. Gerade die Arbeit an einer grundlegenden Monographie oder an einem innovativen Lehrbuch erfordert ein Höchstmaß an Selbstdisziplin, nämlich das Publizieren von Beiträgen zu den vergänglichen Themen des Tages abzulehnen. Wenn vom Wissenschaftsrat erkannt würde, dass die Publikation von grundlegenden wissenschaftlichen Werken oft einer längeren Reifezeit bedarf, würde er für die Lehrtätigkeit in Masterstudiengängen nicht besondere Publikationslisten fordern. Es wäre gut, wenn der Wissenschaftsrat sein Bild vom deutschen Hochschullehrer offenlegen würde, bevor er besondere Publikationspflichten aufstellt, um in Masterstudiengängen lehren zu dürfen.

b) Zur Kritik an der Zahl der bestellten Honorarprofessoren

Der Wissenschaftsrat kritisiert bei einigen privaten Hochschulen, sie hätten eine zu große Zahl an Honorarprofessoren bestellt.⁹³ Wie viele Honorarprofessoren von einer privaten Hochschule bestellt werden dürfen, um das Kriterium der Hochschulformigkeit noch zu erfüllen, wird allerdings nicht genauer ausgeführt. Bei staatlichen Universitäten ist niemals davon ausgegangen worden, dass die Zahl der von einer Fakultät bestellten Honorarprofessoren limitiert sei. So steht an der Rechtswissenschaftlichen Fakultät der Universität Freiburg den hauptamtlich tätigen Professoren fast die gleiche Zahl an Honorarprofessoren gegenüber. Dass die Begrenzung der Zahl von Honorarprofessoren zur Hochschulformigkeit einer Fakultät oder Hochschule gehört, ist eine durch nichts gestützte Forderung des Wissenschaftsrates. Zudem wird nicht hinreichend beachtet, dass gerade an Hochschulen für angewandte Wissenschaften über die Honorarprofessoren Praxiskontakte hergestellt und

86 Wiss Rat Drs. 8257-20, S. 12, 49 zu den Anforderungen an Forschungsleistungen von Lehrenden in Masterstudiengängen unter Verweis auf Wiss Rat Drs. 2264-12, S. 105 zur Differenzierung individueller Forschungsleistungen, um in einem Bachelor- oder in einem Masterstudiengang lehren zu dürfen.

87 Wiss Rat Drs. 8257-20, S. 12, 44, - allerdings hatte der Wissenschaftsrat nicht zur Kenntnis genommen, dass Publikationslisten der Professoren vorlagen.

88 Wiss Rat Drs. 8257-20, S. 12, 49, wobei der Wissenschaftsrat auf sein Papier „Private und kirchliche Hochschulen aus Sicht der Institutionellen Akkreditierung, Drs. 2264-12, S. 104 verweist.

89 Auch hier bleibt festzuhalten, dass diese besondere Form der Gleichwertigkeit nicht gesetzlich als Akkreditierungsvoraussetzung bzw. als Voraussetzung für die staatliche Anerkennung geregelt ist. Der Wissenschaftsrat geht zur näheren Begründung von einem Konzept der Verbindung von Forschung und Lehre

aus, das er, obwohl kritisch diskutiert, seiner Akkreditierungspraxis zu Grunde legt.

90 Vgl. § 2 Abs. 1 S. 3 Nr. 4 LHG BW.

91 Maunz/Dürig/Gärditz, Grundgesetz, 90. EL Februar 2020, Art. 5 Abs. 3 GG, Rn. 111: Die Wissenschaftsfreiheit umfasst die Wahl von Ort, Zeitpunkt und Modalität der Publikation; allgemein zur negativen Freiheit als Element des Freiheitsschutzes Maunz/Dürig/Grabenwarter, Grundgesetz, 90. EL Februar 2020, Art. 5 Abs. 1 und 2 GG, Rn. 95 ff.

92 So bemängelte der Wissenschaftsrat bei der Akkreditierung der Hochschule für Medien, Kommunikation und Wirtschaft (HMKW) Berlin die „Steigerungsbedürftigkeit“ der Forschungsleistungen (Wiss Rat Drs. 7832-19, S. 15, 17).

93 Wiss Rat Drs. 8257-20, S. 14: Die Zahl von fünf Honorarprofessoren ist nach Meinung des Wissenschaftsrates im Verhältnis zu neun hauptberuflichen Professoren „deutlich zu hoch“.

institutionalisiert werden können, die der Hochschule im Bereich der Forschungsk Kooperation und ihren Studierenden zum Beispiel bei der Vermittlung von Praktikumsplätzen von Nutzen sein können.

Was, soweit erforderlich, evaluiert werden mag, ist, ob die bestellten Honorarprofessoren hinreichend qualifiziert waren und ob sie auch zur Lehre an der Hochschule beitragen. Aber auch dann wäre zu fragen: Warum geschieht eine solche Kontrolle nur bei privaten und nicht auch bei staatlichen Hochschulen? Stehen die privaten Hochschulen etwa unter einem *Generalverdacht*, sich bei der Bestellung von Honorarprofessoren nicht von den gesetzlich geregelten Voraussetzungen leiten zu lassen?

d) Zur Kritik am Mangel überzeugender konzeptioneller Vorstellungen zur inhaltlichen Weiterentwicklung und zur Förderung von Forschung

Der Wissenschaftsrat hält es für besonders schwerwiegend, wenn private Hochschulen „keine überzeugenden konzeptionellen Vorstellungen zur inhaltlichen Weiterentwicklung der Forschung“ an ihrer Hochschule vorgelegt haben.⁹⁴ Mit „inhaltlicher Weiterentwicklung von Forschung“ wird gefordert, dass Hochschulen ein *besonderes Forschungsprofil* entwickeln müssen. So wird etwa bei einer privaten Hochschule kritisiert, dass die „große Anzahl an Forschungsschwerpunkten ... dazu (führt), dass das Forschungsprofil der Hochschule noch recht unscharf ist.“⁹⁵ Für eine Pflicht zu scharfen Forschungsprofilen gibt es weder eine normative Grundlage noch gehört es zum Proprium der Hochschulen in Deutschland, mit scharfen Forschungsprofilen aufzutreten.

Für die privaten Hochschulen hat dies einen guten Grund: Man will sich nicht, geschützt durch das Grundrecht der Wissenschaftsfreiheit, das enge und oft *innovationsfeindliche Korsett einer Forschungsplanung* anziehen. Und ebenso wie an einer staatlichen kann auch an einer privaten Hochschule kein Hochschullehrer gezwungen werden, seine Forschung am Forschungsprofil seiner Hochschule oder seiner Fakultät auszurichten. Von Hochschulen eine Festlegung auf Forschungsprofile zu

fordern, steht zudem in Widerspruch zu den jüngsten Forderungen des Wissenschaftsrates, die Freiheitsgrade in der Forschung zu erhöhen, die Souveränität der Forscher zu stärken sowie eine agilere und responsivere Hochschulforschung auf den Weg zu bringen.⁹⁶ Von besonderen Forschungsprofilen der Hochschulen für angewandte Wissenschaften wird im jüngsten Positionspapier des Wissenschaftsrates nicht ausführlich gehandelt, in Akkreditierungsverfahren werden jedoch in Widerspruch hierzu scharfe Forschungsprofile gefordert.

Nicht einmal der Gesetzgeber kann verlangen, dass Hochschulen konzeptionelle Vorstellungen zur inhaltlichen Weiterentwicklung eines hochschulinternen Forschungskonzepts vorlegen.⁹⁷ Denn für Eingriffe in die verfassungsrechtlich geschützte Forschungsfreiheit von privaten Hochschulen bedarf es der *Erhaltung und Funktionsfähigkeit der Hochschulen als rechtfertigenden verfassungsimmanenten Grund*. Hochschulen sind aber auch ohne inhaltlich ausdifferenzierte hochschulinternen Forschungskonzepte voll und ganz funktionsfähig.

e) Zur Kritik an der professoralen Personalausstattung

Der Wissenschaftsrat rügt in zahlreichen Akkreditierungsverfahren, dass die Bachelor- und Masterstudiengänge mit einer unterkritischen Personalausstattung durchgeführt würden. Meist nicht in den Blick kommen allerdings die erheblichen Schwierigkeiten, qualifizierte Professoren an Hochschulen für angewandte Wissenschaften zu berufen. Dies gilt ebenfalls für Berufungsverfahren an staatlichen Hochschulen für angewandte Wissenschaften, führt dort aber nicht zur Verweigerung der Akkreditierung oder zu besonderen ministeriellen Auflagen.⁹⁸

Davon abgesehen gibt es keine klaren Maßstäbe, in welchem Umfang Lehre von hauptberuflich angestellten Professoren zu erbringen ist. So verlangt zum Beispiel § 70 Abs. 2 S. 1 Nr. 2 LHG BW nur sehr allgemein, dass ein *ausreichendes Lehrangebot* sichergestellt ist. Andere Bundesländer, wie etwa Bayern, fordern, dass die Lehraufgaben *überwiegend* von hauptberuflich angestellten Lehrkräften wahrgenommen werden, die ebenso wie die Lehrenden an staatlichen Hochschulen qualifiziert sind⁹⁹.

94 Wiss Rat Drs. 8257-20, S. 13.

95 Wiss Rat Drs. 5639-16, S. 14.

96 Wiss Rat Drs. 8289-20 zu „Anwendungsorientierung in der Forschung“, S. 46 ff.

97 Auch eine Verpflichtung zu „Deputatsreduktionen zur Durchführung von Forschungsvorhaben“ kann der Wissenschaftsrat privaten Hochschulen nicht auferlegen, wenn 18% der Arbeitszeit für Forschungsvorhaben aufgewendet wird (so aber Wiss Rat Drs. 8518-20, S. 34). Die Realität individueller Forschung an Hoch-

schulen, die in diesem Heft im Beitrag von *Thomas Skowronek* beleuchtet wird, ist den Akkreditierungsstellungen des Wissenschaftsrates offensichtlich fremd.

98 Bei der Akkreditierung durch den Wissenschaftsrat wird durchgehend eine Ausstattung der Studiengänge mit 50% hauptberuflich beschäftigten Lehrenden gefordert, was vielfach zur Auflage für die Akkreditierung gemacht wird (vgl. Wiss Rat Drs. 4560-15, S. 13).

99 Art. 76 Abs. 2 S. 1 Nr. 4 Bay HG.

Weitergehend wird in Hamburg geregelt¹⁰⁰, dass „die Lehraufgaben der Bildungseinrichtung in der Regel von hauptberuflich Lehrenden als ständige Aufgabe erfüllt werden“.

Ein Textvergleich der hochschulrechtlichen Regelungen ergibt, dass die Landesgesetzgeber bei ihren Anforderungen an die Lehre durch hauptberufliche Professoren von ihrer föderalen Autonomie im Hochschulbereich Gebrauch gemacht haben. Die landesrechtlichen Regelungen des Mindestmaßes an professoraler Lehre bleiben bei der Kritik des Wissenschaftsrates an der professoralen Ausstattung privater Hochschulen außer Betracht – ein weiteres Beispiel für hochschulrechtliche Bindungen übergehende Akkreditierungsverfahren des Wissenschaftsrates.

VI. Schlussbemerkung

Trotz aller Kritik an den Akkreditierungsstellungen des Wissenschaftsrates darf man seine Leistungen bei der Kontrolle des Zugangs und des Verbleibs von privaten Hochschulen im „Markt der Hochschulen“ nicht unterschätzen. Seine Kontrolltätigkeit hat dazu beigetragen, die Qualität des Sektors der privaten Hochschulen dem traditionellen Sektor der staatlichen Hochschulen anzugleichen. Dies wird nicht nur durch die Begutachtungen einzelner Hochschulen erreicht. Ebenso wichtig ist ein gewisser *Vorauskonformismus*, in dem sich die privaten Hochschulen mit unterschiedlichem Erfolg üben, die vom Wissenschaftsrat festgelegten Akkreditierungsvoraussetzungen einzuhalten.

Die mangelnde rechtliche Grundlage für Eingriffe in die Wissenschafts- und Lehrfreiheit erfordern *Reaktionen* des Gesetzgebers. Ein Schritt in die richtige Richtung ist der Anhörungsentwurf der Landesregierung

von Baden-Württemberg zum 4. Hochschulrechtsänderungsgesetz.¹⁰¹ Nach der erheblichen Kritik an den Akkreditierungsverfahren des Wissenschaftsrates sind die vorgeschlagenen Regeln zu dessen Selbstkontrolle zu begrüßen. Er muss ein *Beschwerdeverfahren* einschließlich der einzuhaltenden Fristen regeln und eine *interne Beschwerdestelle* mit drei Wissenschaftlern einrichten.¹⁰² Dass die Maßstäbe der Akkreditierung durch den Wissenschaftsrat und der staatlichen Anerkennung durch das Land erheblich differieren, ist zu korrigieren. Die öffentlich gemachte Diskrepanz zwischen einer Ablehnung von Akkreditierungen durch den Wissenschaftsrat und gleichwohl nachfolgender staatlicher Anerkennung verunsichert die Studierenden und ist ein tiefer Eingriff in die Privathochschulfreiheit sowie in die Wettbewerbsfreiheit zwischen privaten und öffentlichen Hochschulen. Zu hoffen bleibt, dass eine gesetzliche Neuordnung der Akkreditierungsverfahren des Wissenschaftsrates zu präzisen rechtlichen und mit der Privathochschulfreiheit vereinbaren Rahmensetzungen führt.

Und nicht zuletzt sollten die Leistungen des Wissenschaftsrates bei der Akkreditierung privater Hochschulen evaluiert werden. Wie vor einiger Zeit¹⁰³ sollte eine internationale Kommission die Akkreditierungsverfahren unter anderem darauf begutachten, ob die vom Wissenschaftsrat formulierten Maßstäbe der Akkreditierung sachgerecht sind, ob die Verfahren der Akkreditierung den Maßstäben guter Verwaltung entsprechen und ob bei der Entscheidung über Auflagen oder bei der Ablehnung einer Akkreditierung mit gleichem Maß gemessen wird.

Thomas Würtenberger ist Professor an der Albert-Ludwigs-Universität Freiburg und Leiter der Forschungsstelle für Hochschulrecht.

100 § 114 Abs. 1 Nr. 5 Hmbg HG.

101 Vgl. Fn. 3.

102 So § 70a Abs. 2 S. 2 Nr. 3 und 4 Anhörungsentwurf (vgl. Fn. 3).

103 Vgl. Fn. 8.

