

Forum „Private Hochschulen zwischen Wettbewerb und struktureller Benachteiligung“ am 11.5.2016 in Berlin

Meine sehr verehrten Damen und Herren,

als Co-Veranstalter darf ich Sie ebenfalls ganz herzlich zu unserem Forum begrüßen.

Ich möchte zunächst dem Stifterverband meinen herzlichen Dank dafür sagen, dass er dieses Forum gemeinsam mit dem VPH veranstaltet. Er zeigt damit nach seiner Studie über die „Rolle und Zukunft der Privaten Hochschulen in Deutschland“ aus dem Jahre 2010 einmal mehr seine Wertschätzung für die Privaten Hochschulen und sein Engagement für ein pluralistisches Hochschulsystem in Deutschland.

Seit dem Erscheinen der Studie haben sich die Privaten Hochschulen in Deutschland sehr dynamisch weiterentwickelt:

Die Zahl der Privaten Hochschulen ist von damals 90 auf 125 im Jahre 2015 angestiegen, die Zahl der Studierenden von 95.000 auf rund 200.000 verdoppelt. Das ist ein Spitzenwert in der EU.

Lag der Anteil der Privaten Hochschulen an der Studierenden damals bei 5%, so liegt er heute bei 7%, im Bereich der Fachhochschulen sogar bei 17%.

Auch die durchschnittliche Studierendenzahl je Hochschule ist gewachsen: Die Studie des Stifterverbandes von 2010 nannte hier noch einen Wert von 1051, der 2015 auf 1273 gestiegen ist. Damit erreichen immer mehr private Hochschulen die kritische Größe für eine nachhaltige Entwicklung.

Dabei spielen sicherlich auch die in den letzten 3 Jahren verstärkt erfolgten Fusionen und Übernahmen von Hochschulen und die damit verbundene Konzernbildung im privaten Hochschulsektor eine Rolle, eine Neuordnung des Marktes, die sicherlich auch zu einer höheren Stabilität des Systems und mehr Bildungseffizienz beitragen wird.

Die Privaten Hochschulen sind jedoch nicht nur quantitativ gewachsen, sie haben auch ihr akademisches Spektrum deutlich erweitert.

Waren sie vor 10 Jahren noch weit überwiegend auf wirtschafts- und sozialwissenschaftliche Fächer ausgerichtet, so zeigen sie heute ein deutlich vielfältigeres Profil.

Zwar haben Wirtschafts- Sozial- und Rechtswissenschaften mit rund 60 % immer noch eine dominante Rolle, Die übrigen 40% jedoch verteilen sich auf ein breites Spektrum von Gesundheitswissenschaften, Naturwissenschaften, Ingenieurwissenschaften, Sprachen, Kunst- und Kulturwissenschaften.

Das gern gepflegte Vorurteil von den Privaten Hochschulen als „rosinenpickende Monostruktur“ ist also durch die Praxis inzwischen überholt worden.

Was die regionale Verteilung der 125 Privaten Hochschulen anbelangt, so sind sie inzwischen an 159 Standorten vertreten. Hier zeigt sich eine Tendenz zur Filialbildung großer Hochschulgruppen.

Als besonders privathochschulstarke Länder haben sich Nordrhein-Westfalen, Hamburg, Berlin, Hessen und Baden-Württemberg herausgebildet, während die Privaten in den östlichen Bundesländern so gut wie keine Rolle spielen. Dies ist sicherlich in erster Linie auf die unterschiedliche Standortgunst der einzelnen Bundesländer und die daraus folgenden Berufschancen für Hochschulabsolventen zurückzuführen.

Ich glaube aber auch, dass es etwas mit der unterschiedlichen hochschulpolitischen Wertschätzung privater Hochschulen durch die einzelnen Länder und den daraus folgenden hochschulrechtlichen Rahmenbedingungen zu tun hat.

Angesichts der insgesamt positiven Bilanz stellt sich die Frage berechtigt, ob es tatsächlich „Wettbewerbsverzerrungen“ und „strukturelle Benachteiligung“ privater Hochschulen in Deutschland gibt.

Meine Antwort lautet: Ja, die gibt es immer noch und wenn sich die privaten Hochschulen ungeachtet dessen eine zunehmend gewichtigere Stellung im

deutschen Hochschulsystem errungen haben, dann nicht wegen, sondern trotz der staatlichen Hochschulpolitik.“

Ich will diese Einschätzung im Folgenden anhand von 4 Aspekten näher begründen:

Rufen wir uns zunächst die Studie des Stifterverbandes über die privaten Hochschulen von 2010 in Erinnerung. Sie enthielt eine Reihe von Handlungsempfehlungen, um strukturelle Benachteiligungen für private Hochschulen abzubauen.

1. Staatliche Förder- und Finanzierungsmodelle sollten so weiterentwickelt werden, dass sie nicht mehr grundsätzlich zwischen privaten und staatlichen Leistungsanbietern unterscheiden.

Was ist daraus geworden? Nun eine echte Gleichbehandlung staatlicher und privater Hochschulen bei der staatlichen Förderung gibt es lediglich bei der Forschungsförderung der DFG oder des BMBF. Ansonsten gilt: Fehlanzeige.

Beispiel Hochschulpakt: Von den 16 Bundesländern geben nur 7 Länder Fördermittel für neu geschaffene Studienplätze in unterschiedlicher Höhe auch an private Hochschulen, obwohl einige von ihnen sogar privat geschaffenen Studienplätze mit in die Berechnung der Fördersumme einbeziehen.

Diese Förderpraxis führt nicht nur zu einer Wettbewerbsverzerrung zwischen staatlichen und privaten Hochschulen, sondern auch zwischen privaten Hochschulen je nachdem, wo sie ihren Standort haben.

Nun will ich hier nicht einer allgemeinen staatlichen Subventionierung privater Hochschulen das Wort reden. Für den VPH gilt unverändert der Grundsatz: „Wo privat draufsteht, muss auch privat drin sein“.

Wenn jedoch leistungs- und erfolgsorientierte Subventionen gegeben werden, dann sollten dabei Wettbewerbsverzerrungen vermieden werden.

Ich möchte die Gelegenheit benutzen, einmal mehr der Subjektförderung bei der allgemeinen Hochschulfinanzierung das Wort zu reden, bei der das Geld nicht den Institutionen, sondern den Leistungen folgt. Die „Digitalisierung“ wird auch Akademia immer stärker prägen und verändern und stationäre Geschäftsmodelle substituieren. Da kann sich eine institutionelle und damit weitgehend statische Hochschulfinanzierung künftig nach der Devise „Brains not Bricks“ als Steuerverschwendung entpuppen.

2. *Der Staat sollte verlässliche Rahmenbedingungen und adäquatere Akkreditierungsverfahren etablieren*

Auch hier hat sich seit 2010 nichts Wesentliches getan, obwohl es Kritik nicht nur von Seiten des VPH, sondern auch der HRK, des Hochschulverbandes und namhafter Bildungsexperten zuhauf gab.

Die inhaltliche Kritik lässt sich an drei wesentlichen Punkten festmachen:

- Bürokratisierung der Hochschulen
- Demotivierung der Lehrenden durch Detailsteuerung in der Lehre
- Hohe Kosten der Akkreditierung

Ich will das hier nicht alles im Einzelnen aufwärmen, sondern auf das sehr fundierte Gutachten des Aktionsrats Bildung aus dem Jahre 2013 verweisen.

Wir als VPH haben von Anfang kritisiert, dass die Akkreditierung nicht nur ein schwerwiegender Eingriff in die Wissenschaftsfreiheit und die Autonomie der Hochschulen darstellt, sondern durch die damit verbundene Standardisierung und Detailsteuerung der Lehre auch zu Einschränkung der für die Privaten sehr wesentlichen akademischen Pluralität führt.

Allzu oft haben wir feststellen müssen, dass die Akkreditierung unter dem Stichwort „Gleichwertigkeit“ auf ‘Gleichartigkeit‘ hinauslief.

Wir haben mit dieser Kritik jedoch bei den Ländern und der KMK stets auf Granit gebissen.

Dies hat mich 2010 veranlasst, dieses Verfahren gerichtlich überprüfen zu lassen, was jetzt zu dem hinlänglich bekannten Beschluss des BVerfG geführt hat, in dem die Verfassungswidrigkeit der derzeitigen Akkreditierung festgestellt wurde. Ich denke, dass jetzt endlich die dringend notwendigen Reformen in Angriff genommen werden.

Aus Sicht des VPH muss eine wettbewerbsneutrale und diskriminierungsfreie Neuregelung folgende Aspekte berücksichtigen:

1. Die Gestaltung der künftigen Qualitätssicherung darf nicht mehr wie 2003 im stillen Kämmerlein der KMK geregelt und dekretiert werden, sondern muss einem **demokratischen Diskurs** unter Einbeziehung der Betroffenen, auch der Privaten Hochschulen, unterzogen werden.
2. Die Qualitätssicherung muss in allen 16 Bundesländern eine **klare gesetzliche Grundlage** haben, sei es in den Hochschulgesetzen oder in einem Staatsvertrag der Länder, um sie für die Betroffenen transparenter und vorhersehbarer und damit rechtsstaatlicher zu machen.
3. Der Gesetzgeber muss in der Neuregelung die Wissenschaftsfreiheit der Hochschulen respektieren. **Detaillierte Vorgaben zur Lehre** durch die Agenturen müssen der Vergangenheit angehören.

4. Die **Entscheidungsbefugnisse der Qualitätssicherer**, ihre Einflussnahme, Informations- und Kontrollrechte gegenüber der Hochschule müssen gesetzlich definiert werden: Dies ist ein rechtsstaatlicher Mindeststandard, besonders im Verhältnis zu den privaten Hochschulen, die nicht Bestandteil des Staatsapparates, sondern grundrechtsfähige Rechtssubjekte sind.
5. Den Hochschulen müssen **Mitwirkungsrechte** bei der Festlegung der Qualitätskriterien eingeräumt werden. Dies bedeutet aus der Sicht des VPH, dass endlich auch Wissenschaftler aus privaten Hochschulen in den Gremien mitwirken können, die über die Gestaltung des Qualitätssicherungssystems entscheiden. Hier gilt der Grundsatz „No accreditation without representation“
6. Die **Qualitätskriterien müssen nach dem Beschluss des BVerfG so offen** sein, dass vielfältige Studienangebote und unterschiedliche didaktische und organisatorische Profile in den einzelnen Hochschulen möglich sind, zB durch Öffnungs- und Experimentierklauseln. Dies ist für uns der wichtigste Aspekt denn er dient der Sicherung der **Pluralität des Hochschulsystems**, die die raison d`etre der privaten Hochschulen ist. Sie können nach dem Beschluss des BVerfG nicht länger unter dem Aspekt der „**Gleichwertigkeit**“ zur „**Gleichartigkeit**“ mit den staatlichen Hochschulen gezwungen werden, sondern haben einen Anspruch auf begründete „**Andersartigkeit**“.

7. Das **Verfahren der Qualitätssicherung** muss geregelt (Einleitung, Rechtsform der Entscheidung, Formen und Fristen, Gebühren, Anforderungen an Gutachten) und es muss **Rechtsschutz der Hochschulen** gegen Qualitätsentscheidungen vorgesehen werden. Auch dies ist für die Privaten Hochschulen, die keine Staatseinrichtungen sind, sondern Privatrechtssubjekte mit eigenen Grundrechten, von enormer Bedeutung

Wir sehen den Beschluss des BVerfG als eine große Chance für eine innovative und zugleich rechtsstaatliche Qualitätssicherung der Hochschulen, die nicht auf Bevormundung und Regulierung, sondern auf Beratung und Motivation der Hochschulen setzt.

Wir könnten uns ein „Institutionelles Qualitätsaudit“ vorstellen, bei dem auf die bisherige Detailsteuerung einzelner Studiengänge verzichtet und stattdessen die Hochschulen daraufhin auditiert und zertifiziert werden, ob sie über ein ausreichendes System zur internen Qualitätssicherung verfügen.

Dies würde im Übrigen weitgehend der vom Wissenschaftsrat bei den privaten Hochschulen bereits heute durchgeführten Institutionellen Akkreditierung oder der Systemakkreditierung entsprechen und würde zur Gleichbehandlung aller Hochschulen in puncto Qualitätssicherung führen unabhängig von ihrer Rechtsträgerschaft

Damit könnte die heutige zeit- und kostenaufwändige Doppelspurigkeit von Institutioneller und Programmakkreditierung bei den Privaten entfallen, die ebenfalls eine Wettbewerbsverzerrung darstellt.

3. Keine Diskriminierung Privater Hochschulen durch closed shops in Wissenschaftsgremien

Wir alle wissen, dass wesentliche Weichen für die Entwicklung des Hochschulsystems in den wichtigen Wissenschaftsgremien gestaltet werden. Ich nenne pars pro toto den Wissenschaftsrat, den Akkreditierungsrat, den Ausschuss für Hochschulstatistik. In diesen Gremien wird das ausgeübt, was der Soziologe Richard Münch einmal als „symbolische Macht“ im akademischen Bereich bezeichnet hat.

Diese Gremien entscheiden wesentlich über das Wohl und Wehe privater Hochschulen ausgeübt, ohne dass diese darauf Einfluss nehmen können, denn in all diesen Gremien sind die Hochschulen bislang nur durch staatliche Vertreter repräsentiert.

Diese Politik des „closed shop“ zugunsten staatlicher Hochschulen, empfinden wir privaten Hochschulen als echte Diskriminierung

Sie lässt sich heute nur noch historisch erklären, denn alle diese Gremien wurden geschaffen zu einem Zeitpunkt, als die Privaten Hochschulen in Deutschland eine quantité négligéable waren. Das hat sich zwischenzeitlich entscheidend geändert. Ich habe die Zahlen vorhin genannt.

Wir erwarten, dass im Zusammenhang mit der Neuregelung der Akkreditierung die Länder auch diesen alten Zopf abschneiden.

4. Keine Wettbewerbsverzerrungen beim Marktzugang

Nach wie vor behält sich in Deutschland der Staat das Recht vor, den Marktzugang privater Hochschulen zum Bildungsmarkt zu genehmigen oder zu verbieten. Ich will hier nicht über Sinn oder Unsinn von Marktzugangsregelung philosophieren. Sie gibt es nun einmal und wir müssen damit leben.

Wir plädieren jedoch dafür, dass sie in allen Bundesländern so angewandt wird, dass sich daraus keine Wettbewerbsverzerrungen und strukturelle Benachteiligungen ergeben.

Ich möchte dies anhand von vier Beispielen deutlich machen:

1. Eine Reihe von Ländern erteilt die **staatliche Anerkennung nur befristet**, dh. nach Ablauf eines bestimmten Zeitraums läuft sie aus und muss neu beantragt werden. Wird sie nicht erteilt, läuft der Betrieb aus. Dies ist ein Eingriff in die

Existenz des Unternehmens, gegen den sich die Hochschule kaum erfolgreich wehren kann.

Eine aus unserer Sicht beachtliche Diskriminierung.

Rechtsstaatlich einwandfrei und in Übereinstimmung mit der EUDRL wäre es, alle Hochschulen unbefristet durch eine Erlaubnis mit Verbotsvorbehalt zu genehmigen

2. In den einzelnen Bundesländern wird recht unterschiedlich die Gestellung von **Sicherheiten** für den Fall der Einstellung des Studienbetriebs gefordert. Die Spannweite reicht von Bürgschaften, die mit Wirtschaftsprüfungsgutachten unterlegt sein müssen, bis zu einfachen Patronatserklärungen.

Abgesehen davon, dass diese Art der Sicherheit praxisuntauglich und den Studierenden effektiv nicht mehr Sicherheit bietet, stellt die unterschiedliche Ausgestaltung der Sicherheiten in finanzieller Hinsicht eine Wettbewerbsverzerrung dar. Sie entspricht aus unserer Sicht ebenfalls nicht der EUDRL, die ja für den privaten Hochschulmarkt verbindlich ist.

3. In einem Fall hat ein Bundesland versucht, eine **Mindestlohnregelung** auf Basis der staatlichen Beamtenbesoldung für die privaten Hochschulen in seiner Zuständigkeit durchzusetzen. Abgesehen davon, dass es hier an der notwendigen Gesetzgebungskompetenz fehlte, ist dies ebenfalls eine Wettbewerbsverzerrung zu Lasten der privaten Hochschulen, da sie anders als

die Staatshochschulen für alle Professoren auf das Gehalt auch noch die gesetzlichen Sozialabgaben abführen müssen.

4. Immer noch sehen wir Fälle, in denen staatliche Hochschulen mit **tertiären Weiterbildungsangeboten**, die indirekt aus Steuermitteln quersubventioniert werden, mit privaten Hochschulen auf dem privaten Weiterbildungsmarkt in Wettbewerb treten.

Die vier Beispiele machen deutlich, dass es trotz der gewachsenen Bedeutung der privaten Hochschulen und trotz einem insgesamt gewachsenen Verständnis in Politik und Verwaltung für die Andersartigkeit privater Hochschulen immer noch wettbewerbsverzerrende regulatorische Eingriffe des Staats gibt, die aus unserer Sicht nicht notwendig und auch nicht berechtigt sind.

Ich bin deshalb sehr dankbar, dass wir in diesem Forum die Gelegenheit haben, dieses Thema offen und, so hoffe ich konstruktiv zu diskutieren.

Vielen Dank für Ihre Aufmerksamkeit.

