

# Hochschulrechtliche Entwicklungen und die Rolle der HAW

*Dennis Hillemann*

Am 26. Januar 1966 veröffentlichte die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft (EWG) einen Richtlinien-Entwurf zum „Niederlassungsrecht und Dienstleistungsverkehr“ und drohte damit, die Zulassung zu handwerklichen Berufen zu revolutionieren (Klockner 2012). Zwar hätte die Richtlinie den Mitgliedstaaten hinsichtlich der Form und Mittel ihrer Umsetzung einen gewissen Spielraum zugestanden, doch wäre sie jedenfalls mit Blick auf das zu erreichende inhaltliche Ziel verbindlich gewesen. Hintergrund des Entwurfs war der Umstand, dass Absolventen deutscher Ingenieurschulen Mitte der 1960er Jahre im europäischen Ausland nicht in einem ihrer tatsächlichen Ausbildung entsprechenden Maße anerkannt wurden (Lang 1968). Den bis dahin geltenden Landeshochschulgesetzen war das Institut der Fachhochschule noch unbekannt. Die damals 124 deutschen Ingenieurschulen waren institutionell lediglich dem sekundären Schulbereich zugeordnet, ähnlich der schulischen Ausbildung Minderjähriger. Im Gegensatz zu vergleichbaren Ausbildungsprogrammen in anderen Mitgliedstaaten der EWG konnten deutsche Absolventen gemäß der gesetzesrechtlichen Ausgestaltung nicht ohne weiteres an Technischen Hochschulen oder Universitäten weiterstudieren – trotz gleichlautender Studienziele und einer vergleichbaren Studiendauer von drei Jahren (Lang 1968). Damit sich ein deutscher „Ing. (grad.)“ für das erste Semester an einer Technischen Hochschule einschreiben konnte, bedurfte es neben einer abgeschlossenen handwerklichen Ausbildung der Empfehlung für die allgemeine Hochschulreife und überdurchschnittlicher Noten (Lang 1968).

## A. Die Vorläufer der Hochschulrechtsreform

Der Richtlinien-Entwurf der EWG sah zum Zwecke der Schaffung von Vergleichbarkeit europäischer Berufsabschlüsse die Erlangung der allgemeinen Hochschulreife sowie eine wissenschaftlich-fachtheoretische Ausbildung an einer Hochschule über mindestens vier Jahre vor. Die damalige gesetzliche Ausgestaltung des Ausbildungssystems an den Ingenieurschulen in Deutschland entsprach den Anforderungen des Richtlinien-Ent-

wurfs nicht. Den Schülerinnen und Schülern sowie den jeweiligen Direktionen der Ausbildungsstätten verblieben mithin zwei Möglichkeiten: Auf eine Änderung der EWG-Richtlinie zu drängen oder auf die Statusanpassung der Ingenieurschulen entsprechend der bestrebten Richtlinien einzuwirken. Man entschied sich für die zweite Möglichkeit und führte damit eine der prägendsten Hochschulreformen des vergangenen Jahrhunderts herbei. Anlässlich der hochschulrechtlichen Reformdiskussionen zum Ende der 1960er Jahre traten etliche Ingenieurschüler in einen Vorlesungsstreik und gingen in großer Zahl auf die Straßen, um – vielfach Seite an Seite mit ihren Direktoren und Dozentinnen – eine Überführung der Ingenieurschulen in den Hochschulbereich zu erwirken (CHE S. 8).

## B. Der „Dahrendorf-Plan“

Zu einem Kompromiss verhalfen die rechtlich unverbindlichen „Empfehlungen zur Reform von Struktur und Organisation der wissenschaftlichen Hochschulen, Pädagogischen Hochschulen, Kunsthochschulen, Ingenieurschulen und höheren Fachschulen“, die ein Arbeitskreis unter dem Vorsitz von Ralf Dahrendorf 1967 vorlegten (Bartz S. 160). Der „Dahrendorf-Plan“ ordnete Ingenieursschulen ebenso wie alle weiteren Höheren Fachschulen explizit dem Hochschulsektor zu und hob sie als „Fachhochschulen“ aus dem Bereich der postsekundären Bildungseinrichtungen (BMBF 2004, S. 19). Auf diese innovative Weise trat der Arbeitskreis als Vordenker eines umfassenden tertiären Bereichs auf, wie wir ihn in seiner jetzigen Form als vielgestaltige Hochschullandschaft verwirklicht sehen.

Zwar wurde der „Dahrendorf-Plan“ rechtlich nicht in seiner ursprünglichen Form umgesetzt, doch fand er in der Folgezeit bundesweit Widerhall. Bereits im Jahr 1968 einigten sich die Ministerpräsidenten auf die Einführung einer neuartigen Hochschulform und beschlossen formell die „Fachhochschule“. Am 31. Oktober 1968 wurde das „Abkommen der Länder in der Bundesrepublik Deutschland zur Vereinheitlichung auf dem Gebiet des Fachhochschulwesens“ verabschiedet. Nach dessen Artikel 1 sind die Fachhochschulen

*„eigenständige Einrichtungen des Bildungswesens im Hochschulbereich, die in mindestens einer [...] anerkannten Fachrichtung ausbilden. Sie vermitteln eine auf wissenschaftlicher Grundlage beruhende Bildung, die zu staatlichen Abschlußprüfungen führt und zu selbständiger Tätigkeit im Beruf befähigt.“*

Das Abkommen setzte eine Welle von Novellierungen der Hochschulgesetze auf Länderebene in Gang und führte unmittelbar zur Verabschiedung eigenständiger Fachhochschulgesetze. Vor diesem Hintergrund öffneten im Jahr 1969 die ersten Fachhochschulen der Bundesrepublik Deutschland in Flensburg, Kiel und Lübeck. Die angebotenen Fachrichtungen reichten vom Schiffsbau über Sozialpädagogik bis zur Textiltechnik. Manche Studiengänge mussten bereits in den Anfangsjahren wieder eingestellt werden. Die Ausbildung zum „Kapitän auf großer Fahrt“ etwa wurde nur bis 1978 an der Fachhochschule Lübeck angeboten – sie endete, wie sie gestartet war: mit einem Studenten (CHE S. 9). Davon abgesehen entwickelten sich die Fachhochschulen allerdings zu einer bildungspolitischen Erfolgsgeschichte. Allein an der Fachhochschule Kiel und den Hochschulen Lübeck und Flensburg studieren heute insgesamt 16.500 Menschen in einem von ca. 90 Studiengängen.

Gut ein Drittel der Fachhochschulen in Deutschland nahm im Laufe der Jahre eine ähnliche Entwicklung wie die Ingenieurschulen und ging damit aus Höheren Technischen Lehranstalten, Wirtschaft- und Sozialakademien oder ähnlichen Einrichtungen hervor, die bereits vor 1969 gegründet wurden (BMBF 2004, S. 20).

### C. Die ursprüngliche Rolle der Fachhochschulen im deutschen Hochschulrecht

Mit den Fachhochschulen sollten Einrichtungen des tertiären Bereichs geschaffen werden, die Studierende auf wissenschaftlicher Grundlage praxis- und berufsorientiert ausbilden (WR 2002, S. 5). Sie sollten sich durch kürzere Studienzeiten und eine besondere Verzahnung mit der Praxis auszeichnen. Die klassische Forschung zählte hingegen zunächst nicht zu den Schwerpunkten des Leistungsprofils der Fachhochschulen. § 2 Abs. 1 des „Gesetzes über die Fachhochschulen im Lande Nordrhein-Westfalen“ (FHG) vom 29. Juli 1969 steht dabei stellvertretend für die dem Fachhochschulwesen ursprünglich zugedachte Rolle:

*„Die Fachhochschulen vermitteln durch praxisbezogene Lehre eine auf wissenschaftlicher oder künstlerischer Grundlage beruhende Bildung, die zu selbstständiger Tätigkeit im Beruf befähigt. [...] Sie können im Rahmen ihres Bildungsauftrags eigene Untersuchungen durchführen sowie Forschungs- und Entwicklungsaufgaben wahrnehmen.“*

#### D. Die hochschulrechtlichen Entwicklungen seit den 1970er Jahren

Eine zweite große Gründungswelle setzte Anfang der 1970er Jahre ein. Bereits im Wintersemester 1972 waren in Deutschland über 100.000 Studierende an den neuartigen Fachhochschulen immatrikuliert (CHE S. 10). Trotz und sicher auch wegen dieser massenhaften Aufbruchsstimmung mussten in der Folge an den jeweiligen Hochschulen hartnäckige Konflikte ausgetragen werden. Diese reichten von der grundsätzlichen institutionellen Verwaltung bis zur Ausgestaltung der Studienordnung im Einzelfall. Die nach wie vor politisierten Studierenden pochten auf Mitbestimmungsrechte in den Hochschulgremien, die von praktisch null in den Ordinariuniversitäten auf eine Parität mit den Professoren und Professorinnen anwachsen sollte (Bartz S. 165). Hintergrund jener Konflikte waren nicht zuletzt mehrdeutige Rollenbeschreibungen in den jeweiligen Landeshochschulgesetzen sowie eine zunächst ausstehende höchstgerichtliche Rechtsprechung. Die Machtkämpfe zwischen den Studierenden auf der einen und dem Lehrpersonal auf der anderen Seite hielten bis zu einem grundlegenden Urteil des Bundesverfassungsgerichtes (BVerfG) im Mai 1973 an, womit eine Mehrheit der Professorinnen und Professoren in den zentralen Entscheidungsgremien festgeschrieben wurde (BVerfGE 35, 79).

Eine weitere wichtige Rahmenregelung stellte die Entscheidung des BVerfG zum „*numerus clausus*“ vor dem Hintergrund der in den 1970er Jahren stark steigenden Nachfrage nach einem Hochschulstudium dar (Bartz S. 166). Das Urteil verpflichtete die staatlichen Stellen zu einer erschöpfenden Ausnutzung aller verfügbaren Studienplätze und führte zur Etablierung der Zentralstelle für die Vergabe von Studienplätzen (ZVG) sowie zum Erlass von Kapazitätsverordnungen, die bis heute Methoden zur Bestimmung der Aufnahmekapazitäten an den Hochschulen in den Bundesländern vorsehen (BVerfGE 33, 303). In Ergänzung des bereits erwähnten „*Abkommens der Länder in der Bundesrepublik Deutschland zur Vereinheitlichung auf dem Gebiet des Fachhochschulwesens*“ wurde im Januar 1976 das Hochschulrahmengesetz (HRG) verabschiedet, das nicht mehr zwischen Fachhochschulen und Universitäten differenzierte. § 6 Abs. 1 S. 1 HRG gab insofern vor, dass die verschiedenen Hochschulen zur Erfüllung ihrer weiterbildenden Aufgaben zusammenzuwirken haben. Bis zum Beginn der 1990er Jahre wurde den Fachhochschulen zudem in sämtlichen neuen Hochschulgesetzen ihr charakteristischer anwendungsbezogener Forschungsansatz explizit zugestanden (CHE S. 10).

## E. Die dritte Gründungswelle

Nach der Wende wurden auf die „Empfehlungen zur Errichtung von Fachhochschulen in den neuen Ländern“ des Wissenschaftsrates hin die ersten Hochschulen in den neuen Bundesländern eingerichtet (WR 1991). Insofern wiesen die fünf ostdeutschen Bundesländer und Berlin jedoch einige Besonderheiten auf. So erfolgte in Sachsen, Mecklenburg-Vorpommern und Sachsen-Anhalt zum Teil eine Transformation früherer Technischer Hochschulen und Ingenieurschulen, die in der DDR einen den Universitäten vergleichbaren Status innehatten (BMBF 2004, S. 20). Echte Neuerrichtungen von Fachhochschulen gab es in erster Linie in Brandenburg und Thüringen, womit die dritte und bis heute letzte große Gründungswelle markiert wurde (BMBF 2004, S. 20).

## F. Von der Fachhochschule zur Hochschule für Angewandte Wissenschaften

Weitergehende Reformbestrebungen gipfelten in der am 19. Juni 1999 in der Aula der Universität Bologna unterschriebenen und gleichlautenden programmatischen Erklärung. Gegen den damaligen Widerstand der europäischen Universitäten (CHE S. 10) ist es den Fachhochschulen seither erlaubt, akademisch gleichwertige Bachelor- und Masterabschlüsse zu vergeben. Gleichzeitig begann die Forschung an den Hochschulen neben der charakteristischen anwendungsbezogenen Ausrichtung eine größere Rolle zu spielen (CHE S. 10).

Mithin hat sich das Selbstverständnis und die rechtliche Ausgestaltung des Leistungsprofils der Fachhochschulen – wenngleich in länderspezifisch unterschiedlichem Maße – im Laufe der Jahrzehnte grundlegend gewandelt. Anfang der 2000er Jahre war die anwendungsbezogene Forschung unabhängig vom Bildungsauftrag der konkreten Fachhochschule als Pflichtaufgabe der Institution in den Hochschulgesetzen von neun Bundesländern festgeschrieben. Weitere fünf Länder verpflichteten die Hochschulen zu Forschung und Entwicklung im Rahmen ihres Ausbildungsauftrages. Lediglich die gesetzliche Ausgestaltung in Bayern und Rheinland-Pfalz sah zum damaligen Zeitpunkt die Forschung als fakultative und lediglich ergänzende Aufgabe der Fachhochschulen an (WR 2002, S. 7). Gemäß den heute in diesen beiden Bundesländern geltenden Hochschulgesetzen allerdings „betreiben [die Fachhochschulen] angewandte Forschung und können Entwicklungsvorhaben durchführen“ (§ 2 Abs. 1 S. 3 Hs. 2 HochSchG Rheinland-Pfalz) bzw. werden „anwendungsbezogene For-

schungs- und Entwicklungsvorhaben an Fachhochschulen und in Fachhochschulstudiengängen an anderen Hochschulen“ denen universitärer Einrichtungen gleichgestellt (Art. 9 BayHSchG).

Die zunehmende Annäherung von Fachhochschule und Universität bildete auch den wesentlichen Hintergrund für eine vielbeachtete Entscheidung des BVerfG vom 13. April 2010. Darin wurde festgestellt, dass sich auch FH-Professoren umfänglich auf die in Art. 5 Abs. 3 GG verankerte Wissenschaftsfreiheit berufen können und Fachhochschulen ebenso wie Universitäten Orte der Wissenschaft sind: „Schließlich haben sich Annäherungen zwischen Universitäten und Fachhochschulen im Zuge des so genannten Bologna-Prozesses ergeben, die erkennen lassen, dass nach dem Willen des Gesetzgebers auch Fachhochschulen als wissenschaftliche Ausbildungsstätten angesehen werden sollen“ (BVerfGE 126, 1-29, Rn. 48).

Das mit der skizzierten historischen Entwicklung einhergehende schrittweise gesteigerte Selbstbewusstsein der Fachhochschulen äußerte sich auch in einer Welle der Umbenennungen. Aus Fachhochschulen wurden Hochschulen für Angewandte Wissenschaften (HAW), womit unter anderem der enge Kontakt zu Gesellschaft und Wirtschaft als Kernkompetenz der Fachhochschulen unterstrichen werden sollte. Der enorme Bedeutungszuwachs und die tiefgreifende Verwurzelung der Hochschulen im tertiären Bereich lassen sich nicht zuletzt anhand aktueller Zahlen verdeutlichen. Dem Bundesministerium für Bildung und Forschung zufolge entfielen im Jahr 2021 auf insgesamt 421 Hochschulen in Deutschland 209 allgemeine Fachhochschulen (BMBF 2020). Von den 472.082 Studienanfängerinnen und -anfängern haben sich im Jahr 2021 220.992 – und damit annähernd die Hälfte – an Fachhochschulen eingeschrieben (BMBF 2021).

## G. Gegenwärtige Debatten in der Fachhochschullandschaft

Der Beschluss des BVerfG vom 13. April 2010 verlieh auch anderen umstrittenen Themen Auftrieb, allen voran den Diskussionen um eine Reduzierung des hohen Lehrdeputats der Hochschullehrenden sowie der Verleihung des Promotionsrechts an Fachhochschulen. In bemerkenswerter Klarheit hatte das BVerfG seine Entscheidung im Wesentlichen auf die Wissenschaftlichkeit der Fachhochschulen gestützt und bezog sich dabei ausdrücklich auf die – eingangs dargestellte – gesetzgeberische Angleichung der Hochschultypen im Rahmen der Bologna-Reformen sowie der Hochschulrahmen- und Landeshochschulgesetze (BVerfGE 126, 1 (21)).

Der insofern identifizierte Gleichlauf von Hochschule und Universität vermag sich jedoch nach wie vor nicht in einer Angleichung des Umfangs

der jeweiligen Lehrverpflichtungen niederzuschlagen. Diese bezeichnen die verpflichtende Wahrnehmung von Lehraufgaben der Professorinnen und Professoren, die an den HAW nach Maßgabe der Lehrverpflichtungsverordnungen regelmäßig 18 Semesterwochenstunden umfassen – ein ungemein höheres Lehrdeputat als im universitären Kontext. Die mit einer eigenwilligen Reduzierung der Vorlesungsverpflichtungen verbundenen dienstrechtlichen Konsequenzen hatte das Bundesverwaltungsgericht bereits im Jahr 2000 in hinreichender Schärfe formuliert (BVerwG, Beschluß vom 11. 5. 2000, Az. 1 DB 35/99, NVwZ-RR 2001, 251). Ebenso scharf wie ausdauernd fällt die Kritik an der fehlenden Anpassung aus – nicht zuletzt vor dem Hintergrund der durch das BVerfG mit Blick auf die Anerkennung der Forschungsfreiheit herangezogenen wissenschaftlichen Annäherungen der Hochschultypen (*hfb* 2012). Auch der Wissenschaftsrat weist bereits seit 2002 fortwährend darauf hin, „dass das Lehrdeputat der Professorinnen und Professoren [an den Fachhochschulen] zu hoch ist“ (WR 2010; S. 78).

Hingegen galt die Vergabe des Doktorgrads seit jeher als originäres „Hausgut“ der Universitäten (Hartmer 2011, S. 201). Die Verleihung des Promotionsrechts erfolgte nach Maßgabe der Landeshochschulgesetze dergestalt, dass den Universitäten diese Kompetenz generell kraft ausdrücklicher Erwähnung oder im Wege der enumerativen Aufzählung sämtlicher Hochschulen mit Promotionsrecht zugewiesen war (Pautsch 2012). Als charakterisierendes Kriterium galt insofern die Einordnung der jeweiligen Einrichtung als wissenschaftliche Hochschule (Wendelin 2009, S. 216ff.).

Wenngleich der Beschluss nicht die Frage des Promotionsrechts als solche behandelte, gleicht die darin geäußerte Auffassung des BVerfG einer Zäsur gegenüber zuvor ergangener Rechtsprechung (Pautsch 2012). Die bis dato vorherrschende weitreichende Ablehnung eines originären Promotionsrechts für Fachhochschulen (Braun 1999; Kluth 2001, S. 569) basierte maßgeblich auf der bisherigen Judikatur des Gerichts, das einer näheren Auseinandersetzung mit Art. 5 Abs. 3 S. 1 GG stets ausgewichen war (BVerfGE 61, 210 (237 ff.); BVerfGE 64, 323 (353 ff.)). Jene Entwicklungen boten Anlass für eine Neubewertung der Frage des Promotionsrechts für Fachhochschulen und ermutigten den (Landes-)Gesetzgeber zum Tätigwerden. Mit der Hochschule Fulda erhielt im Jahr 2016 erstmals eine HAW das eigenständige Promotionsrecht (CHE S. 12). Bis heute haben sechs Bundesländer ihre Hochschulgesetze derart novelliert, dass die jeweiligen Kultusministerien den Fachhochschulen das Promotionsrecht verleihen können.

## H. Ausblick

Wenn auch das Leistungs- und Anforderungsprofil der HAW über die vergangenen 50 Jahre immer wieder angepasst wurde, ist die Zeit des hochschulrechtlichen Wandels noch nicht an ihr Ende gelangt. Über die Frage der Anpassung des Lehrdeputats bzw. flächendeckenden Verleihung des Promotionsrechts hinaus stellt sich etwa die Frage, ob die FHs und HAW sich an der Entwicklung einer neuen Hochschulart beteiligen oder unabhängig von der abstrakten Hochschulart ihre individuellen profilbildenden Eigenschaften schärfen sollten (CHE S. 15). Auch die Einführung von angemessenen Strukturen zur Förderung der angewandten Forschung, etwa durch die „Deutsche Agentur für Transfer und Innovation“, oder eine verbesserte Ressourcenausstattung zum Zwecke der grenzüberschreitenden angewandten Forschungsförderung werden diskutiert (Lübecker Manifest 2019).

Unabhängig von ihrer konkreten zukünftigen Ausgestaltung vermag die Fachhochschullandschaft in Deutschland jedenfalls eine zentrale Antwort auf die steigenden Anforderungen einer heterogeneren Studierendenschaft bereitzuhalten und als hochwertiger dezentraler Ausbildungsstandort einen großen Mehrwert für Gesellschaft und Wirtschaft zu bilden.

### *Literatur- und Quellenverzeichnis*

- Bartz, Olaf: Expansion und Umbau. Hochschulreformen in der Bundesrepublik Deutschland zwischen 1964 und 1977. In: *die hochschule* 2/2007.
- Braun, Christian: Promotionsrecht für Fachhochschulen in Sachsen-Anhalt. *WissR*, 1999, 226ff.
- Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF 2004): Forschungslandkarte Fachhochschulen. Potenzialstudie. Bonn, Berlin, 2004.
- Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF 2020): Tab 2.5.1 Hochschulen nach Hochschularten und Ländern. Zeitreihe: 1994/1995-2020/2021, 2020.
- Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF 2021): Tab 2.5.4 Studienanfänger/-innen im 1. Hochschulsemester nach Hochschularten. Zeitreihe: 1980-2021, 2021.
- Centrum für Hochschulentwicklung (CHE 2019): Festschrift 50 Jahre Hochschulen für Angewandte Wissenschaften, 2019.
- Hartmer, Michael: Das Recht des wissenschaftlichen Nachwuchses. In: Hartmer/Detmer (Hrsg.): *Hochschulrecht. Ein Handbuch für die Praxis*, 2011, 3. Aufl. 2016.



- Hochschullehrerbund (*hb* 2011): Stellungnahme zum Verordnungsentwurf des Ministeriums für Bildung, Wissenschaft, Weiterbildung und Kultur einer Landesverordnung über die Lehrverpflichtung an den Hochschulen (HLehrVO). Stand: 08.03.2012.
- Klockner, Clemens: Die Gründerzeit ist schon Geschichte: Eine exemplarische Betrachtung der Vorgeschichte und der Anfangsjahre der Fachhochschule Wiesbaden, Veröffentlichungen aus Lehre, angewandter Forschung und Weiterbildung, 2012.
- Kluth, Winfried: Verfassungsrechtliche Aspekte des Promotionsrechts, In: Festschrift für Hartmut Schiedermaier, 2001.
- Lang, Elmar: Musterknaben streiken. Die akademischen Ambitionen der Ingenieurschulen. DIE ZEIT, 17.05.1968.
- Lübecker Manifest, 50 Jahre Hochschulen für Angewandte Wissenschaften. Bottrop, Mühlheim an der Ruhr, Lübeck, 2019.
- Pautsch, Arne: Promotionsrecht für Fachhochschulen: nunmehr verfassungsgemäß?. NVwZ 2012, S. 674ff.
- Wendelin, Elvira: Förderung des wissenschaftlichen Nachwuchses, In: Geis, Max-Emanuel: Das Hochschulrecht im Freistaat Bayern, 2009.
- Wissenschaftsrat (WR 1991): Empfehlungen zur Errichtung von Fachhochschulen in den neuen Ländern, Drs. 472/91. München, 1991.
- Wissenschaftsrat (WR 2002): Empfehlungen zur Entwicklung der Fachhochschulen, Drs. 5102/02. Berlin, 2002.
- Wissenschaftsrat (WR 2010): Empfehlungen zur Rolle der Fachhochschulen im Hochschulsystem., Drs. 10031–10. Berlin, 2010.

