

Teil I: Reflexionen aus dem Kreis des *h/b*

Der *hlb* als Akteur in der Hochschulpolitik

Nicolai Müller-Bromley

Als Berufsverband der Professorinnen und Professoren der deutschen Hochschulen für angewandte Wissenschaften (HAW) vertritt der *hlb* selbstverständlich in erster Linie die gemeinsamen Interessen dieser Berufsgruppe. Bei einem Blick in die Satzung der Bundesvereinigung des *hlb* finden sich daneben in § 2 Abs. 2 weitere Aufgaben: die Förderung und Weiterentwicklung der anwendungsbezogenen, berufsqualifizierenden, wissenschaftlichen Ausbildung und Forschung sowie der Fortentwicklung von Hochschulen (Nr. 2), die Unterstützung der beruflichen Eingliederung der Absolventinnen und Absolventen dieser Hochschulen (Nr. 3) und die Zusammenarbeit mit geeigneten Organisationen oder Verbänden im In- und Ausland (Nr. 4).¹ In der Fachöffentlichkeit wird der *hlb* daher oft auch als Stimme der Hochschulen für angewandte Wissenschaften insgesamt wahrgenommen.

A. Stimme der Professorinnen und Professoren sowie der HAW

Zwar obliegt nach den Hochschulgesetzen die Vertretung der Hochschulen deren Hochschulleitungen,² darunter neben der rechtlichen auch die politische Vertretung etwa in der Hochschulrektorenkonferenz (HRK).³ Seit Auflösung der von 1972 bis 1995 bestehenden Fachhochschulrektorenkonferenz (FRK)⁴ und Integration der Fachhochschulen in die HRK bilden dort die Hochschulleitungen der heutigen HAW nur eine von mehreren Mitgliedergruppen.⁵ Diese widmen sich zwar den „spezifischen

1 Satzung der *hlb*-Bundesvereinigung. www.hlb.de/fileadmin/hlb-global/downloads/impressum/Satzung_Bundesvereinigung_2018-05-26.pdf – Abruf am 02.06.2022.

2 Z. B. § 18 Abs. 1 Satz 1 HG NRW, § 21 Abs. 7 BayHSchG, § 65 Abs. 1 Satz 1 BbgHG, § 38 Abs. 1 NHG.

3 Z. B. Masoud in Epping, NHG, § 38, Rn. 10; BeckOK Hochschulrecht Niedersachsen, NHG, Heun/Thiele, § 38 Rn. 5.

4 Klockner 2010.

5 Die Einrichtung von Mitgliedergruppen in der HRK und die Vertretung von deren Sprechern im HRK-Präsidium wurde durch eine Änderung der HRK-Ordnung

Fragestellungen der jeweiligen Mitgliedergruppe“;⁶ allerdings nehmen sie diese Vertretung nur innerhalb der HRK wahr und verfügen über keine selbständige Außenvertretungskompetenz. Nach außen wird die HRK von der Präsidentin oder dem Präsidenten vertreten; dieser hat die Beschlüsse der Mitgliederversammlung, des Senats und des Präsidiums auszuführen.⁷ In diesen Gremien verfügen die HAW nicht über eine Mehrheit; ihre spezifischen Interessen können sich daher im Konfliktfall, insbesondere bei einer Kollision mit den Interessen der übrigen Mitgliedergruppen, regelmäßig nicht durchsetzen.

Einzig selbständige Interessenvertretung der HAW ist der einmal jährlich tagende Bad Wiesseer Kreis,⁸ der die Präsidentinnen und Präsidenten sowie die Freunde und Förderer dieses Hochschultyps – die „Stakeholder“ – einmal jährlich informell zusammenführt. Die dort regelmäßig verabschiedeten Positionspapiere artikulieren spezifische Positionen der HAW, z. B. 2022 zur Deutschen Agentur für Transfer und Innovation. Vorsitzender dieses Kreises ist der Vizepräsident und Sprecher der HAW in der HRK – insoweit ist also auch der Wiesseer Kreis jedenfalls politisch in die HRK eingebunden. Zudem fehlt es ihm an einem für eine stetige und strukturierte Arbeit unerlässlichen eigenständigen administrativen Unterbau.

Zu berücksichtigen ist weiter, dass eine gute Hochschulleitung und deren gute Außenvertretung nebst Management und Administration gewiss wichtig sind – die Qualität einer Hochschule beruht allerdings in erster Linie auf ihren Professorinnen und Professoren, die nach allen Hochschulgesetzen die Aufgaben ihrer Hochschule – im Interesse einer kreativen Wissenschaft – „selbständig“ wahrnehmen.⁹ Daher ist die Hochschulpolitik gut beraten, deren Stimme – also den *hlb* – bei allen hochschulpolitischen Entscheidungen in Bezug auf HAW entscheidend zu hören und zu berücksichtigen.

zum 1. Januar 1994 ermöglicht. Gemäß § 4 Abs. 1 HRK-Ordnung bestehen sechs Mitgliedergruppen der Universitäten und Technischen Hochschulen, der Hochschulen für angewandte Wissenschaften/Fachhochschulen, der Pädagogischen Hochschulen Baden-Württembergs, der Kunst- und Musikhochschulen, der Philosophisch-Theologischen und Kirchlichen Hochschulen und der sonstigen Hochschulen. www.hrk.de/uploads/media/Internetfassung_Ordnung13_Mai_2015.pdf – Abruf am 02.06.2022.

6 § 25 Abs. 4 S. 1 der Ordnung der HRK, a. a. O. (Fn. 5).

7 § 19 Abs. 1 und 3 der Ordnung der HRK, a. a. O. (Fn. 5).

8 www.badwiesseerkreis.de/home/ueber-uns/ – Abruf am 13.06.2022.

9 Z. B. gemäß § 24 Abs. 1 NHG, dazu BeckOK HochschulR Nds/Müller-Bromley, § 24 Rn. 39.

Im Ergebnis ist es daher nicht verfehlt, wenn der **hlb** in der hochschulpolitischen Öffentlichkeit nicht nur als Interessenvertretung der Professorinnen und Professoren, sondern auch als „Stimme der HAW“ wahrgenommen wird.

B. Struktur der Aktivitäten innerhalb des **hlb**

I. Aufgabenverteilung zwischen Bundesvereinigung und Landesverbänden/-gruppen des **hlb**

1. Aufgabenverteilung bis zur Föderalismusreform 2006

Gemäß § 2 Abs. 1 der Satzung der Bundesvereinigung vertritt diese die Interessen auf Bundesebene; die Interessenvertretung auf der Landesebene ist dagegen Sache der Landesverbände und Landesgruppen. Die Kompetenzen von Bund und Ländern und damit auch die Abgrenzung der Aufgaben innerhalb des **hlb** zwischen Bundesvereinigung und Landesverbänden haben sich durch die Föderalismusreform zum 1. September 2006¹⁰ gerade im Bereich der Aktivitätsfelder des **hlb** erheblich verändert.

In den ersten 34 Jahren des **hlb** – seit 1969 – konnte der Bund über die allgemeinen Grundsätze des Hochschulwesens Rahmengesetze vorgeben, die von den Ländern in ihren Landeshochschulgesetzen auszufüllen waren; davon machte er durch das 1976 erlassene Hochschulrahmengesetz (HRG) Gebrauch. Ebenso verfügte er über eine Rahmenkompetenz für das Beamtenrecht – Professorinnen und Professoren werden regelmäßig zu Beamtinnen und Beamten ernannt –, die er mit dem Beamtenrechtsrahmengesetz (BRRG) umgesetzt hatte; auch hier blieb für die Länder nur die Regelung von Detailfragen übrig. Schließlich hatte der Bund eine Kompetenz für das Besoldungs- und Versorgungsrecht, von der er durch das Bundesbesoldungsgesetz (BBesG) und durch das Bundesversorgungsgesetz (BVersG) Gebrauch gemacht hatte, die auch die Besoldung und Ruhestands- sowie Hinterbliebenenversorgung für Professorinnen und Professoren nahezu vollständig bundeseinheitlich regelten. Innerhalb des **hlb** war daher die Aufgabenverteilung einfach: Die Bundesvereinigung vertrat die Interessen der Professorinnen und Professoren bei den wesent-

10 Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes (Artikel 22, 23, 33, 52, 72, 73, 74, 74a, 75, 84, 85, 87c, 91a, 91b, 93, 98, 104a, 104b, 105, 107, 109, 125a, 125b, 125c, 143c) vom 28. August 2006, BGBl. I.

lichen Fragen der Gestaltung der Hochschulen sowie der Besoldung und Versorgung, die Landesverbände kümmerten sich um Detailfragen der Umsetzung auf der Landesebene.

Schon in dieser Phase ergab sich eine allmähliche Veränderung daraus, dass sowohl aus politischen – dem Ruf nach mehr Raum für die Länder und mehr Wettbewerb folgend – als auch aus rechtlichen¹¹ Gründen die Rahmenkompetenz des Bundes für Hochschulen zunehmend enger verstanden und das anfangs sehr detaillierte HRG im Zuge mehrerer Novellierungen erheblich abgespeckt wurde mit der Folge, dass die Länder mehr Raum für die eigenständige Gestaltung ihrer Hochschulen erhielten.

2. Aufgabenverteilung seit der Föderalismusreform 2006

Durch die Föderalismusreform I¹² wurde vor dem – fragwürdigen – Hintergrund, die Kompetenzen von Bund und Ländern zu entflechten, zum 1. September 2006 die Rahmengesetzgebung im Grundgesetz vollständig abgeschafft. Seither kann der Bund weder Fragen des Hochschulwesens noch des Rechts der Landesbeamtinnen und -beamten mehr regeln. Das HRG wurde zwar (noch) nicht aufgehoben und besteht als Bundesrecht fort, kann aber vom Bund nicht mehr geändert werden; vor allem bindet es die Länder nicht mehr, die seither alle Fragen des Hochschulbereichs¹³ eigenständig regeln können.¹⁴ Parallel entfiel die Rahmenkompetenz des Bundes für das Beamtenrecht sowie die Bundeskompetenz für Besoldung und Versorgung der Beamtinnen und Beamten.

Gleichwohl wäre es verfehlt, aus diesem Aufgabenverlust des Bundes bei der Gesetzgebung auch einen Aufgabenverlust der *hlb*-Bundesvereinigung abzuleiten. Zum einen fehlt den Landesministerien und Landespar-

11 Das Bundesverfassungsgericht hatte 2002 erstmals deutlich betont, dass die Rahmenkompetenz des Bundes keine Detailregelungen ermögliche, weil es sich gemäß Art. 75 Abs. 1 um einen Rahmen handle, der sich gemäß Art. 75 Abs. 1 Nr. 1a nur auf die „allgemeinen Grundsätze“ des Hochschulwesens erstrecke und nach den Voraussetzungen von Art. 75 Abs. 2 GG ein Bedürfnis nach bundeseinheitlichen Regelungen voraussetze, BVerfGE 111, 226. www.servat.unibe.ch/dfr/bv111226.html – Abruf am 16.06.2022.

12 Siehe oben Fn. 10.

13 Mit Ausnahme der Hochschulzulassung und der Hochschulabschlüsse, für die in Art. 74 Abs. 1 Nr. 33 GG eine neue Kompetenz des Bundes eingeführt wurde, von der er aber wegen der in Art. 72 Abs. 3 Satz 1 Nr. 6 GG ebenfalls neu eingeführten – missglückten – Abweichungskompetenz der Länder keinen Gebrauch macht.

14 Art. 125 a Abs. 1 GG.

lamenten insbesondere aufgrund knapperer Ressourcen, aber auch wegen ihrer engeren Landesperspektive die konzeptionelle Kraft, eigenständig Akzente im Hochschulbereich zu setzen. Hier eröffnet sich die erste Möglichkeit für die mit einer professionell agierenden Bundesgeschäftsstelle ausgestattete Bundesvereinigung, aus ihrer übergeordneten Kenntnis und der Zusammenschau aller Akteurinnen im Hochschulbereich auf Bundes- und Landesebene neue Ideen zu entwickeln und der Politik Vorschläge zu unterbreiten. Zum zweiten ermöglicht es der durch die Föderalismusreform vollzogene Wechsel vom kooperativen zum kompetitiven Föderalismus der Bundesebene, nach dem Gewinn eines Bundeslandes für eine neue Idee diese auch anderen Ländern als „best practice“ anzudienen.¹⁵ Alle großen Fragen zur Gestaltung der Hochschullandschaft stellen sich unverändert bundesweit, und sie können nur vor dem Hintergrund der Diskussion mit und der Kenntnis der Überlegungen und Lösungen in anderen Bundesländern fundiert beantwortet werden. Diese Aktivitäten können im *hlb* – ähnlich wie in den Landesministerien – nicht auf Landesebene geleistet werden, sondern setzen eine professionell – insbesondere mit einer professionell agierenden Geschäftsstelle – handelnde Bundesvereinigung voraus, die die Arbeit der Landesverbände bestmöglich begleitet. Auch die Unterstützung der Landesverbände gehört gemäß § 2 Abs. 2 Nr. 5 der Satzung¹⁶ zu den Aufgaben der Bundesvereinigung.

3. Veränderungen bei den Gemeinschaftsaufgaben von Bund und Ländern

Schließlich hat auf Seiten des Staates der Bund mit der Föderalismusreform 2006 keineswegs nur Kompetenzen eingebüßt. Im Bereich der 1969 eingeführten Gemeinschaftsaufgaben von Bund und Ländern¹⁷ hat er zwar seine frühere Mitwirkung – und damit Einflussmöglichkeit – beim Hoch-

15 Beispiel ist die Einführung des eigenständigen Promotionsrechts der HAW, siehe unten.

16 Satzung der *hlb*-Bundesvereinigung, a. a. O. (Fn. 1).

17 Art. 91a ff. GG, eingefügt durch Gesetz vom 12. Mai 1969, BGBl. I 359.

schulbau für Lehrgebäude¹⁸ sowie bei Modellversuchen¹⁹ verloren. Dafür wurde ihm die Möglichkeit, sich an der gemeinsamen Förderung von Wissenschaft, Forschung und Lehre zu beteiligen – zunächst bei zeitlich befristeten „Vorhaben“²⁰ und seit der sog. „Aufhebung des Kooperationsverbotes“²¹ zum 1. Januar 2015²² durch Streichung des Wortes „Vorhaben“ auch unbefristet. Wegen seiner im Verhältnis zu den Ländern opulenten Finanzausstattung eröffnet diese Möglichkeit dem Bund durch die Gestaltung von Programmen und Bereitstellung – oder Nichtbereitstellung – von Mitteln erhebliche Steuerungsmöglichkeiten im Hochschulbereich.

Damit ist der auf Bundesebene agierenden Bundesvereinigung des *hlb* die neue Aufgabe zugefallen, den Bund für die Beeinflussung der Hochschullandschaft durch eine Bereitstellung finanzieller Mittel, bei der sich die Länder einer Gegenfinanzierung kaum entziehen können, zu gewinnen und sich für eine angemessene Ausgestaltung der entsprechenden Programme einzusetzen.²³

Insgesamt lässt sich festhalten, dass die Aufgabenverteilung zwischen der Bundesvereinigung und den Landesverbänden heute gegenüber der

-
- 18 Gemäß Art. 91a GG in der Fassung bis zum 31. August 2006. Grund der Regelung war die – aus heutiger Perspektive verfehlt – Überlegung, dass vor dem Hintergrund der demographischen Entwicklung der Ausbau der Hochschulen im Bereich der Lehre abgeschlossen sei. Für Forschungsbauten blieb die Gemeinschaftsaufgabe dagegen bis zum 31. Dezember 2014 in Art. 91b Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 GG erhalten und findet sich seit der sog. „Aufhebung des Kooperationsverbotes“ zum 1. Januar 2015 in Art. 91b Abs. 1 GG.
- 19 Als Teil der Bildungsplanung gemäß Art. 91b Abs. 1 in der bis 31. August 2006 geltenden Fassung.
- 20 Art. 91b Abs. 1 Nr. 2 GG in der vom 1. September 2006 bis zum 31. Dezember 2014 geltenden Fassung.
- 21 Eine streng genommen unzutreffende Formulierung, da Sinn der 1969 eingeführten Gemeinschaftsaufgaben gerade die Kooperation von Bund und Ländern war, die etwa über Hochschulbau, Modellversuche und Projektförderung durchaus erfolgreich stattgefunden hat, aber dennoch ein im Ergebnis erfolgreicher politischer Kampfbegriff.
- 22 Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes (Artikel 91b) vom 23. Dezember 2014, BGBl. I 2438.
- 23 Beispiel ist das Programm zur Gewinnung und Entwicklung von professoralem Personal an Fachhochschulen vom 26. November 2018, Vereinbarung zwischen Bund und Ländern gemäß Artikel 91b Absatz 1 des Grundgesetzes über ein Programm zur Förderung der Gewinnung und Entwicklung von professoralem Personal an Fachhochschulen vom 26. November 2018, BAnz AT 21.12.2018 B11. www.gwk-bonn.de/fileadmin/Redaktion/Dokumente/Papers/Personal-FH.pdf – Abruf am 16.06.2022.

Zeit vor der Föderalismusreform erheblich komplexer geworden ist und deutlich höhere Anforderungen an die Bundesvereinigung stellt.

II. Zielgruppen der Arbeit des *hlb*

1. Gesetzgebung in Bund und Ländern

Bis zur Föderalismusreform 2006 war es eine der Hauptaufgaben der *hlb*-Bundesvereinigung, die Interessen der Professorinnen und Professoren gegenüber den Gesetzgebungsorganen des Bundes etwa bei der Gestaltung der Hochschulen über das HRG sowie bei der Besoldung und Versorgung über das BBesG und BVersG zu vertreten. Bei oberflächlicher Betrachtung könnte der Eindruck entstehen, durch den Verlust dieser Gesetzgebungskompetenzen habe sich diese Aufgabe erledigt.

Allerdings setzt die erwähnte Möglichkeit des Bundes, seit der Reform der Gemeinschaftsaufgaben im Zuge der Föderalismusreform und vor allem seit der „Aufhebung des Kooperationsverbotes“ 2015 im Hochschulbereich nahezu beliebig Mittel zur Verfügung zu stellen, voraus, dass diese in den Haushaltsplan des Bundes aufgenommen werden. Dieser wird vom Bundestag als Haushaltsgesetz verabschiedet. Daher spielen, wie etwa bei der Übernahme der kompletten Bafög-Kosten durch den Bund 2015, die Programme des Bundes zur Exzellenz, zum Tenure-Track an Universitäten oder zum professoralen Personal an HAW sowie gegenwärtig besonders anschaulich bei der Schaffung einer Deutschen Agentur für Transfer und Innovation die Gesetzgebungsorgane des Bundes – allen voran der Ausschuss für Bildung, Forschung und Technikfolgenabschätzung des Bundestages – eine ausgeprägte gestalterische Rolle; nur dort unterstützte Maßnahmen finden den Weg in das Haushaltsgesetz. Kontakte der *hlb*-Bundesvereinigung zu den Gesetzgebungsorganen des Bundes sind daher unverändert äußerst wichtig.

Daneben hat durch die neue Freiheit der Länder bei der Hochschulgesetzgebung seit der Föderalismusreform die Bedeutung der Landesebene erheblich zugenommen. Innerhalb des *hlb* fällt die Pflege der Kontakte zu den Gesetzgebungsorganen auf Landesebene in den Bereich der Landesverbände und -gruppen. Allerdings sind diese im Wesentlichen ehrenamtlich tätig, so dass sie etwa bei Stellungnahmen zu Novellen der Hochschulgesetze einer professionellen Zuarbeit bedürfen. Vor allem sind im neuen „kompetitiven“ Föderalismus stets Entwicklungen in anderen Bundesländern zu beobachten und heranzuziehen – Informationen, die selbst in den staatlichen Organen auf Landesebene oft nicht vollständig vorhanden sind.

Hier leistet die Zuarbeit der Geschäftsstelle der **hblb**-Bundesvereinigung mit ihrem Know-How und dem Überblick über alle Bundesländer eine unverzichtbare und unschätzbare Unterstützung für die Landesverbände und -gruppen. In diesem Bereich haben sich daher die Aufgaben der Bundesvereinigung deutlich vermehrt.

Nicht zu unterschätzen sind schließlich die Aktivitäten der Europäischen Union. Zwar erstrecken sich ihre Gesetzgebungskompetenzen nur auf eine Unterstützung und Ergänzung der Maßnahmen der Mitgliedstaaten,²⁴ doch hat die EU es durch eine geschickte Politik verstanden, insbesondere im Bereich nicht verbindlicher Vorschriften („soft law“) wie European Credit Transfer System (ECTS), Europäischen Qualifikationsrahmen (EQR), U-Multirank oder durch ihr Engagement im sog. Bologna-Prozess bei der Einführung gestufter Studiengänge die Hochschulpolitik der Mitgliedstaaten mitzugestalten. Wichtiger Ansprechpartner für die EU auf der Hochschulebene ist die European University Association (EUA) als Zusammenschluss von ca. 850 Hochschulleitungen und deren nationalen Zusammenschlüssen im Europäischen Hochschulraum, in der der **hblb** seit 2005 assoziiertes Mitglied ist; gegenwärtig wird dort etwa über eine Neubewertung von Forschungsleistungen diskutiert, bei der der **hblb** das Anliegen einer angemessenen Einbeziehung der anwendungsorientierten Forschung vertritt. In einer Arbeitsgruppe „Internationalisierung“ beschäftigt sich der **hblb** zudem mit Pendanten zu HAW in anderen Ländern vor allem im Europäischen Hochschulraum.

2. Regierungen in Bund und Ländern

Die Bedeutung der Exekutive für die Belange der Professorinnen und Professoren liegt zum einen darin, dass sie den Parlamenten auf Bundes- und Landesebene Gesetzentwürfe unterbreitet und damit die wesentlichen Anstöße für die Gestaltung der Hochschullandschaft gibt. Auf die Gesetzgebung mit der gewandelten, aber unverändert wichtigen Rolle des Bundes und der gewachsenen Aufgabe der Länder wurde bereits eingegangen.

Daneben erlässt die Exekutive selbst Rechtsvorschriften, nämlich Verordnungen – im Hochschulbereich etwa die in jüngster Zeit durch die Kampagne des **hblb** in die Kritik geratenen Verordnungen über Lehrver-

24 Art. 166 Abs. 1 AEUV für die berufliche Bildung, zu der gemäß EuGH 30.5.1989 – 242/87 auch die Hochschulbildung zählt; ähnlich Art. 165 Abs. 1 AEUV für die allgemeine Bildung.

pflichtung, aber auch zur Vergabe von Leistungsbezügen und zu Nebentätigkeiten; die Kompetenzen hierzu liegen nahezu ausschließlich auf der Landesebene. Ein Sonderfall sind die Staatsverträge zwischen den Bundesländern, auf deren Grundlage die Länder zwar formal eigenständige Verordnungen wie die Kapazitätsverordnungen²⁵ oder die Studienakkreditierungsverordnungen²⁶ erlassen, die aber bundesweit nach Abstimmung vor allem in der Kultusministerkonferenz (KMK) inhaltlich identisch sind. Schließlich sind die Landesministerien die zentralen Akteure bei der Umsetzung aller Rechtsvorschriften gegenüber den Hochschulen, etwa im Wege der Rechts- oder Fachaufsicht, bei Erlassen oder im alltäglichen informellen Kontakt.

Es steht daher außer Frage, dass Kontakte des *hlb* in die Ministerien auf Bundes- und vor allem auf Landesebene von großer Bedeutung sind. Auch hier bedarf die ehrenamtliche Wahrnehmung dieser Aufgabe durch die Landesverbände oder -gruppen einer intensiven professionellen Begleitung durch die Geschäftsstelle der *hlb*-Bundesvereinigung.

3. Andere Akteurinnen und Akteure

Gemäß § 2 Abs. 2 Nr. 4 der Satzung der Bundesvereinigung arbeitet der *hlb* schließlich mit geeigneten Organisationen im In- und Ausland zusammen. Dies sind im Grunde sämtliche Organisationen, die Aufgaben im Wissenschaftsbereich oder als dessen Stakeholder wahrnehmen, z. B. Wissenschaftsrat, HRK, DAAD, DFG, künftig DATI, FhG, SPRIN-D, Stifterverband für die deutsche Wissenschaft, CHE, DHV, GEW, vhw, BDI, BDA

-
- 25 Rechtsgrundlage aller Kapazitätsverordnungen ist seit dem 1. Mai 2010 die Ermächtigung in Art. 12 des Staatsvertrages über die Errichtung einer gemeinsamen Einrichtung für Hochschulzulassung (früher Art. 16 des Staatsvertrages über die Vergabe von Studienplätzen), der in jedem Bundesland durch das jeweilige Zustimmungsgesetz den Rang eines Landesgesetzes erhalten hat. Das jeweilige Zustimmungsgesetz des Landes zur KapVO („Hochschulzulassungsgesetz“) enthält wiederum – meist in § 3 – die Rechtsgrundlage zur Festsetzung der konkreten Zulassungszahlen durch Rechtsverordnung des Landes oder durch Satzung der Hochschule, in der Regel mit Zustimmung des für Hochschulen zuständigen Ministeriums.
- 26 Siehe die auf einer von der KMK erarbeiteten Musterrechtsverordnung beruhenden Verordnungen der Länder zu den formalen und den fachlich-inhaltlichen Kriterien sowie zum Verfahren der Akkreditierung gemäß Art. 4 Abs. 1, 2, 3 und 5 sowie landesspezifische Verordnungen nach Art. 4 Abs. 4 des Studienakkreditierungsstaatsvertrages vom 1./20. Juni 2017.

oder die Hochschulverbünde UAS7, HfM und HAWtech. Diese Organisationen werden weitestgehend auf Bundesebene tätig, so dass die Zusammenarbeit hier auch im Wesentlichen Aufgabe der Bundesvereinigung ist. Auf die Zusammenarbeit mit der EU und der EUA wurde bereits oben eingegangen.

C. Die Aktivitätsfelder des *hfb* – gestern und heute

I. „Nach Golde drängt, am Golde hängt doch alles“²⁷ – die Besoldung

Auch wenn die Optimierung des Einkommens sicher keine Motivation für die Professorinnen und Professoren an HAW ist, die für ihre Professur in der Regel deutlich besser vergütete Positionen aufgegeben haben, ist doch die Sicherung einer angemessenen Vergütung stets zentrale Aufgabe eines Berufsverbandes.

1. C-Besoldung

Soweit es in der Gründungsphase Anfang der 1970er Jahre Vorläufereinrichtungen der Fachhochschulen und heutigen HAW gab, waren ihre Lehrenden in der Regel Lehrkräfte in der Beamtenlaufbahn des höheren Dienstes,²⁸ wurden nach der A-Besoldung vergütet und konnten – etwa vom „Rat“ bis zur „Direktorin“ – befördert werden. Nach Einführung der Besoldungsordnung C für Professorinnen und Professoren 1975²⁹ unterlag auch der durch das HRG 1976 neu geschaffene Professorentypus an Fachhochschulen der C-Besoldung. Während es an Universitäten die Besoldungsgruppen C 2, C 3 und C 4 gab, konnten Professuren an damaligen Fachhochschulen nur nach den Besoldungsgruppen C 2 oder C 3 ausgewiesen werden. Die Bundesländer nahmen Einstellungen im Wesentlichen in der Besoldungsgruppe C 2 vor. Da – anders als in der A-Besoldung – die C-Besoldung keine Laufbahn war, gab es auch keine Beförderungsmöglichkeiten mehr.

27 Goethe, Johann Wolfgang von, *Faust I*, Vers 2800.

28 Klockner (2012, S. 15).

29 Durch das „Zweite Gesetz zur Vereinheitlichung und Neuregelung des Besoldungsrechts in Bund und Ländern“ (2. BesVNG) vom 23. Mai 1975 (BGBl. I S. 1173).

Eine Einstellung nach der Besoldungsgruppe C 2 bedeutete daher beamtenrechtlich, dass sich auch das Ruhegehalt nach dieser Besoldungsgruppe bemaß und damit etwas unterhalb der Besoldungsgruppe A 15 – also „Direktorin“, z. B. „Studiendirektorin“ – lag. Eine solche Einstufung sahen wir als mit den hohen Anforderungen des HRG an Professuren – vor allem die durch das HRG neu eingeführte Doppelqualifikation einerseits in der Wissenschaft mit einer überdurchschnittlichen Promotion und andererseits durch besondere Leistungen bei der Anwendung wissenschaftlicher Erkenntnisse in einer mindestens fünfjährigen beruflichen Praxis, davon mindestens drei Jahre außerhalb des Hochschulbereichs³⁰ – als nicht vereinbar an. Ziel des *hlb* war es daher, trotz Fehlen einer Beförderungsmöglichkeit eine „gesicherte Entwicklung“ der Professorinnen und Professoren von der Einstellung nach C 2 bis zum Eintritt in den Ruhestand mit einer Besoldung (und Pension) nach C 3 – und damit knapp unterhalb der Besoldungsgruppe A 16 – zu erreichen.

Hierzu führte der *hlb* im Wesentlichen auf der Landesebene – mit Unterstützung der Bundesvereinigung – endlose Gespräche, die in den verschiedenen Bundesländern unterschiedlich erfolgreich verliefen. So kam es etwa in Bayern oder Niedersachsen zu informellen Absprachen mit den (Wissenschafts-)Ministerien, die – unter den skeptischen Augen der für das Beamtenrecht zuständigen Innenministerien und dem Unverständnis der am Gesetz orientierten Justiz – etwa so spezielle Stellenausschreibungen für C 3-Stellen zuließen, dass sich darauf nur eine bestimmte – an derselben Hochschule tätige, also im Wege einer nur ausnahmsweise zulässigen „Hausberufung“³¹ – Person erfolgversprechend bewerben und damit faktisch nach C 3 „befördert“ werden konnte. Oft wurde schon bei der Einstellung von der Hochschule vorgerechnet, wann – oft nach fünf bis sieben Jahren – von einer solchen „Höherberufung“ auf eine C 3-Stelle auszugehen sei. In anderen Bundesländern – z. B. Nordrhein-Westfalen – wurde dieses Vorgehen jedenfalls offiziell nicht toleriert. Auch an Universitäten war ein solches Verfahren unbekannt; dafür war dort der Wechsel zwischen den Hochschulen auf eine besser besoldete Stelle bis zu C 4 mit nahezu frei verhandelbaren Zulagen und der Möglichkeit von Bleibeverhandlungen an der alten Hochschule verbreitet.

30 § 44 Abs. 1 Nr. 4 lit. b HRG 1976.

31 § 45 Abs. 2 S. 3 HRG.

b) W-Besoldung

Anstelle der C-Besoldung wurde durch das am 23. Februar 2002 in Kraft getretene Gesetz zur Reform der Professorenbesoldung (ProfBesRefG)³² des Bundes in den §§ 32 bis 35 BBesG die W-Besoldung eingeführt. Da die Regelungen der C-Besoldung „längstens ... bis zum 31. Dezember 2004“ fortgalten,³³ hatten die Länder den Zeitpunkt des Inkrafttretens der neuen Besoldungsordnung W bis zum 31. Dezember 2004 in der Hand.³⁴

Zu den für Professorinnen und Professoren geltenden Besoldungsgruppen W 2 und W 3 werden seither neben dem Grundgehalt drei Arten von „variablen Leistungsbezügen“ vergeben: „1. aus Anlass von [sc. jetzt auch an Hochschulen für angewandte Wissenschaften möglichen] Berufungs- und Bleibeverhandlungen, 2. für besondere Leistungen in Forschung, Lehre, Kunst, Weiterbildung und Nachwuchsförderung sowie 3. für die Wahrnehmung von Funktionen oder besonderen Aufgaben im Rahmen der Hochschulselbstverwaltung oder der Hochschulleitung.“³⁵

Das Nähere zur Regelung dieser Berufungs-/Bleibezulagen, Leistungszulagen i.e.S. und Funktionszulagen überließ das ProfBesReformG dem Landesrecht und dieses wiederum im Wesentlichen den Hochschulen; seit der Föderalismusreform liegt die Zuständigkeit vollständig bei den Ländern, ohne dass sich bisher erhebliche strukturelle Unterschiede ergeben hätten.

Der *hlb* hatte sich von Anfang an gegen das Modell der W-Besoldung gewehrt. Zentrale Argumente waren, dass die Leistung der selbständig tätigen Professorinnen und Professoren nicht zuverlässig messbar ist und unvermeidbare Fehlentscheidungen die Motivation der Benachteiligten und den Frieden in der Hochschule gefährden, dass die Höhe der verfügbaren Zulagen für motivierende Leistungsanreize viel zu gering ist und ungewisse Zulagen eine Abwerbung künftiger Professorinnen und Professoren aus Unternehmen und Institutionen außerhalb der Hochschulen erschweren. Zudem hatten wir von Anfang an darauf hingewiesen, dass jedenfalls das

32 BGBl. 2002 I, S. 686.

33 Übergangsvorschriften in § 77 BBesG in der Fassung nach Art. 1 Nr. 12 ProfBesReformG.

34 Als erstes Land führte Niedersachsen die W-Besoldung zum 1. Januar 2003 an den Fachhochschulen und zum 1. Oktober 2003 an den Universitäten und gleichgestellten Hochschulen ein, siehe § 9 der Niedersächsischen Verordnung über Leistungsbezüge sowie Forschungs- und Lehrzulagen für Hochschulbedienstete (Hochschul-Leistungsbezügeverordnung – NHLeistBVO –) vom 16. Dezember 2002, Nds. GVBl. 2002, S. 791; dazu Müller-Bromley (2004, S. 18 ff.); die übrigen Bundesländer folgten zum 1. Januar 2005.

35 § 33 Abs. 1 BBesG in der Fassung nach Art. 1 Nr. 7 des ProfBesRefG.

Grundgehalt gemäß W 2 mit einer deutlich niedrigeren Höhe als nach der Endstufe gemäß A 14 nicht amtsangemessen sei. Höhepunkt des Protests war eine auch verbandsintern umstrittene Todesanzeige für „Die deutsche Fachhochschule 1970–2001“ in der Wochenzeitung „DIE ZEIT“ vom 30. Mai 2001, in der es u. a. hieß: *„Anstatt bessere Bedingungen für Studierende und Lehrende an den Fachhochschulen zu schaffen, haben es Frau Bundesministerin [sc. für Bildung und Forschung] Bulmahn und Herr Bundesminister [sc. des Innern] Schily erreicht, den Wert einer Professur derart zu verschlechtern, dass sie für qualifizierte Bewerber aus Wirtschaft und Verwaltung vollständig unattraktiv geworden ist.“*³⁶

Dass die W-Besoldung dennoch nicht verhindert werden konnte, ist zum einen dem damaligen Zeitgeist geschuldet, der im Rahmen des New Public Management auf die Idee setzte, durch Wettbewerb die Leistungsfähigkeit an deutschen Hochschulen zu verbessern.³⁷ In der Öffentlichkeit war es schwer, gegen eine leistungsorientierte Besoldung Unterstützung zu finden, weil das Mitgefühl mit den vermeintlich gut bezahlten und die Wissenschaftsfreiheit genießenden Professorinnen und Professoren begrenzt war. Als äußerst unglücklich erwies sich das politische Agieren der HRK, die den neuen Steuerungsmöglichkeiten der Professorenschaft über Jahre positiv gegenüberstand; erst als sich die – aus Sicht des **hlb** stets illusionären – Hoffnungen auf mehr finanzielle Ressourcen im Zuge der Besoldungsreform als unrealistisch erwiesen, schwenkte die HRK nur Tage vor dem Beschluss des Gesetzes im Deutschen Bundestag um und sprach sich gegen die Reform aus³⁸ – natürlich viel zu spät.

Dennoch blieb das heftige Engagement des **hlb** gegen die W-Besoldung in der konzeptionellen Phase und im Gesetzgebungsverfahren nicht ganz ohne Erfolg. Als die der Einführung vorgeschaltete Expertenkommission „Reform des Hochschuldienstrechts“ eine Regelung vorschlug, nach der Professorinnen und Professoren an Universitäten und diejenigen an Fachhochschulen institutionsbezogen ein unterschiedliches Grundgehalt erhalten sollten, trat der als beratendes Mitglied mitwirkende ehemalige Präsident des **hlb**, Werner Kuntze, aus Protest zurück; die beiden der

36 Dazu das Magazin „Der Spiegel“ vom 31. Mai 2001. www.spiegel.de/lebenundlernen/job/streit-um-hochschulreform-totenglocke-fuer-die-fachhochschulen-a-137225.html – Abruf am 26.06.2022.

37 Plakativ z. B. Stifterverband 2002.

38 Entschließung des 195. Plenums vom 6. November 2001. www.hrk.de/positionen/beschluss/detail/hrk-votum-an-die-laender-keine-unterstuetzung-der-reform-der-professorenbesoldung-bei-strikter-koste/ – Abruf am 30.06.2022. Der Entwurf wurde am 9. November 2001 im Deutschen Bundestag beschlossen.

Kommission angehörenden Personen aus Fachhochschulen gaben ein Sondervotum ab, in dem sie eine einheitliche Grundvergütung aller Professorinnen und Professoren aller Hochschularten forderten.³⁹ Als Folge kam es im Gesetzgebungsverfahren – in dem der *hfb* natürlich angehört wurde – immerhin zu der heutigen Regelung, nach der die für Professorinnen und Professoren vorgesehenen Ämter W 2 und W 3 an beiden Hochschularten bestehen. Damit ist jedenfalls besoldungssystematisch – im Gegensatz zur früheren C-Besoldung – eine Gleichstellung der Hochschularten erreicht. In der Realität haben die Bundesländer allerdings W 3-Stellen an Hochschulen für angewandte Wissenschaften in sehr unterschiedlichem Maße eingerichtet – von 25 Prozent in Baden-Württemberg über bis zu 10 Prozent in Bayern bis zur Beschränkung auf Leitungsfunktionen in den meisten Bundesländern. Zudem konnten jetzt auch an Fachhochschulen im Einzelfall nach oben kaum beschränkte Zulagen gezahlt werden.⁴⁰ Als Pferdefuß wurde durch einen „Vergaberahmen“ festgeschrieben, dass die Mittel für jede Hochschulart auf das – fortgeschriebene – Volumen des Jahres 2001 für Universitäten und gleichgestellte Hochschulen sowie für Fachhochschulen begrenzt wurden;⁴¹ ein „Mehr“ an Zulagen für eine Person bedeutet daher ein „Weniger“ für viele andere und ist daher kaum praktikabel. Auch nach Abschaffung der Vergaberahmen – für die sich der *hfb* eingesetzt hat – ist die Höhe der Bezüge unverändert dadurch begrenzt, dass in den Landeshaushalten für die Besoldung an Hochschulen für angewandte Wissenschaften im Durchschnitt weniger Mittel pro Professur bereitstehen als an Universitäten.

Entscheidender Erfolg des *hfb* bei Einführung der W-Besoldung war das durch eine von der Bundesvereinigung eingerichtete Arbeitsgruppe entwickelte Stufenmodell, das die frühere Besoldungsentwicklung von der C 2-Besoldung bis zur C 3-Besoldung, jeweils mit ihren Dienstaltersstufen, strukturell nachbildet. Die nach der W-Besoldung geforderte Leistungsmessung soll danach wegen des Fehlens quantitativer Kriterien anstelle einer kleinteiligen Leistungsmessung – etwa durch Punkte für einzelne „Leistungen“ – anhand einer Gesamtbewertung erfolgen. Dazu soll in Abständen von fünf Jahren auf der Grundlage eines Tätigkeitsberichts jeder Professorin oder jedes Professors deren Tätigkeit durch eine Kommission bewertet werden; wird dabei eine normal gute Leistung festgestellt,

39 web.archive.org/web/20030513160250/bmbf.de/pub/Bericht_.pdf – Abruf am 20.07.2022.

40 § 33 Abs. 2 BBesG.

41 § 34 BBesG.

kommt es zu – möglichst unbefristeten – Leistungsbezügen auf der folgenden Stufe. Bei deutlich unter- oder überdurchschnittlicher Leistung kann die Kommission nach Heranziehung externer Gutachterinnen oder Gutachter die Gewährung oder Erhöhung der Leistungszulage verweigern bzw. eine höhere Zulage vergeben. Die etwa 4 bis 5 Stufen sollen so ausgestaltet sein, dass im Regelfall – für über 90 Prozent aller Professorinnen und Professoren – bei normal guter Leistung am Ende das Niveau des bisherigen C 3-Endgrundgehalts erreicht wird. Dieses „Stufenmodell“ ermöglicht gegenüber Bewerberinnen und Bewerbern eine substantiierte Aussage über die Gehaltsentwicklung und sorgt für eine interne Befriedung in den Hochschulen. Daher wurde es so oder ähnlich in Deutschland nahezu flächendeckend umgesetzt, und zwar teilweise auf Landesebene,⁴² überwiegend aber im Rahmen der in den Landesgesetzen und -verordnungen den Hochschulen überlassenen Spielräume.

Nicht vollständig gelöst blieb bis heute die unbefriedigende Situation derjenigen Professorinnen und Professoren, die noch während der Geltungsdauer der C-Besoldung nach C 2 eingestellt worden waren, aber den angekündigten Sprung nach C 3 nicht mehr vollziehen konnten, weil innerhalb des dafür bei der Einstellung genannten Zeitraums die W-Besoldung in Kraft getreten war. Manche Länder – z. B. Bayern – führten unter Mitwirkung des *hlb* für den zur Gehalts- (und Pensions-) Verbesserung jetzt allein möglichen Umstieg in die W-Besoldung akzeptable Regelungen ein, in anderen – z. B. Niedersachsen – blieb dieses Problem bis heute ungelöst.

Schließlich fand die vom *hlb* von Anfang an geäußerte Kritik, die Höhe des Grundgehaltes nach W 2 sei nicht amtsangemessen und daher wegen Verstoß gegen Art. 33 Abs. 5 verfassungswidrig, ihren Niederschlag in einem entsprechenden Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 14. Februar 2012.⁴³ Geklagt hatte zwar ein Professor der Universität Marburg, doch brachte sich der *hlb* in dem Verfahren sowohl durch eine schriftliche Stellungnahme als auch in der mündlichen Verhandlung intensiv ein,⁴⁴ übrigens als einzige Institution aus dem Bereich der HAW. Dieser Mitwirkung dürfte es geschuldet sein, dass nie Zweifel aufkamen, dass die Verfassungswidrigkeit der W 2-Grundvergütung an Universitäten sich auch auf HAW erstreckt.

42 Z. B. in Bayern, Art. 42 BayBesG, oder in Hessen, § 33 HBesG.

43 BVerfGE 130, 263–318. www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Entscheidungen/DE/2012/02/ls20120214_2bvl000410.html – Abruf am 20.07.2022.

44 Müller-Bromley (2011, S. 150 ff.).

Als Folge dieses Urteils mussten die Länder ihre W-Besoldungen bis zum 1. Januar 2013 so umstrukturieren, dass allen W 2-Besoldeten ein amtsangemessenes – höheres – Basisgehalt gezahlt wurde. Allerdings wurde diese Erhöhung in allen Bundesländern in unterschiedlichem Maß mit bereits vor dieser Erhöhung gezahlten oder zugesagten Zulagen verrechnet und dadurch teilweise, in Brandenburg sogar vollständig, „konsumiert“. Der *hfb* sah darin vor allem Verstöße gegen das Leistungsprinzip und gegen den rechtsstaatlichen Vertrauensschutz und unterstützte in den verschiedenen Bundesländern gegen diese Konsumtion gerichtete Klagen. Leider entschied das Bundesverwaltungsgericht 2017 in letzter Instanz, eine relativ günstige Regelung in Rheinland-Pfalz, nach der in jedem Fall 150 Euro früher gewährter Zusagen von einer Anrechnung frei blieben,⁴⁵ sei rechtlich nicht zu beanstanden.⁴⁶ Unter Bezugnahme auf die allgemeinen Ausführungen dieses Urteils haben die Verwaltungsgerichte und Oberverwaltungsgericht in anderen Bundesländern auch die dortigen ungünstigeren Regelungen für rechtmäßig erklärt. Auf eine letztinstanzliche Entscheidung zu der vollständigen Konsumtion in Brandenburg warten wir noch.

II. „Andersartig, aber gleichwertig“ – Anerkennung in der Hochschullandschaft

Rückblickend erscheint es als wenig überraschend, dass die neue Hochschulart der Fachhochschule es zunächst schwer hatte, sich insbesondere gegenüber der 1000-jährigen Universität in der Hochschullandschaft zu emanzipieren. Das HRG 1976 war insoweit höchst – wie sich herausstellte: zu – modern. Seine detaillierten Regelungen über Aufgaben, innere Struktur, Studium oder Personal galten zunächst für alle Hochschularten. Leitmodell war die Gesamthochschule, in der Universitäten, Pädagogische Hochschulen, andere Hochschulen und Fachhochschulen zusammengeführt wurden.⁴⁷ Das änderte sich mit der nach einer Änderung der politischen Mehrheiten erfolgten 3. Novelle des HRG vom 14. November 1985,⁴⁸ die das Ziel einer stärkeren Differenzierung der Hochschularten

45 § 69 Abs. 7 LBesG Rheinland-Pfalz.

46 BVerwG, Urteil vom 21.09.2017 – 2 C 30.16. www.bverwg.de/210917U2C30.16.0 – Abruf am 20.07.2022.

47 § 5 HRG 1976.

48 1985 I, 2029.

verfolgte.⁴⁹ In der damaligen Zeit war eine solche Betonung der Unterschiede gleichbedeutend mit einer Aufwertung der traditionellen Universität und damit Abwertung der noch weithin unbekannten jungen Hochschulart Fachhochschule.

1. *Diplom (FH)*

Hatte das HRG 1976 zunächst als Studienabschluss für alle Hochschularten den Diplomgrad – ohne Zusatz – vorgesehen,⁵⁰ wurde diese Regelung im Gesetzgebungsverfahren zur 3. HRG-Novelle 1985 so modifiziert, dass der Abschluss von Fachhochschulstudiengängen nunmehr mit dem Zusatz (FH) zu versehen sei.⁵¹ Zur Begründung hieß es, diese Änderung zielen nicht auf eine Abwertung dieses Diploms, sondern auf eine Kennzeichnung seiner Eigenart, die in der beruflichen Praxis mehr und mehr als eine Auszeichnung angesehen werde.⁵²

Es setzte eine Phase der Unsicherheit über die Rolle des Hochschultyps der Fachhochschule ein. Einerseits wurde hochschulpolitisch unverändert das Mantra hochgehalten, Fachhochschulen seien gegenüber den übrigen Hochschularten „andersartig, aber gleichwertig“,⁵³ andererseits wurden in der Realität Fachhochschulen oft als zweitklassig behandelt.

Der *hlb* und alle hochschulpolitischen Akteure aus dem Umfeld der Fachhochschulen führten einen langen und solidarischen Kampf gegen die Diskriminierung des neuen Hochschultyps. Zuletzt legte z. B. Hans-Wolfgang Waldeyer 2002 über den *hlb* den Entwurf eines Bundesgesetzes zur Herstellung der Gleichwertigkeit der Fachhochschulen⁵⁴ vor, dessen Umsetzung allerdings durch die weitere Entwicklung überholt wurde.

49 BT-Drs. 10/2883. dserver.bundestag.de/btd/10/028/1002883.pdf – Abruf am 30.06.2022.

50 § 18 HRG 1976.

51 So noch heute § 18 S. 2 HRG.

52 Begründung des Ausschusses für Bildung und Wissenschaft dieses im Gesetzgebungsverfahren vom Bundesrat vorgeschlagenen Wortlautes, die letztlich Eingang in § 18 HRG fand, BT-Drs. 10/3751, S. 17. dserver.bundestag.de/btd/10/037/1003751.pdf – Abruf am 30.06.2022.

53 Eine dem Vorsitzenden des Wissenschaftsrates von 1989 bis 1993 zugeschriebene Formulierung, die inhaltlich auf die Gutachten des Wissenschaftsrates zur Entwicklung der Fachhochschulen von 1981 und 1990 zurückgeht.

54 Waldeyer 2003.

2. Bologna-Prozess

Aus heutiger Sicht erscheint es erstaunlich, dass der 1998 mit der Sorbonne-Erklärung einsetzende Bologna-Prozess, nach dem alle Länder zur Schaffung eines Europäischen Hochschulraumes die Einführung eines Systems gestufter Abschlüsse (meist Bachelor und Master) verabredeten, unter den Mitgliedern des *hlb* wie in der Gesamtheit aller Professorinnen und Professoren durchaus umstritten war. Trotz der soeben genannten Probleme hingen viele am Diplom, vor allem am international anerkannten „Dipl.-Ing.“ – auch mit dem Zusatz (FH).

Der *hlb* veranstaltete zu diesem Thema mehrere Kolloquien. Als Ergebnis wies er auf die mit dem Bologna-Prozess verbundenen Folgen hin: Absenkung des Niveaus bei Ersatz des achtsemestrigen Diploms durch einen im Wesentlichen sechssemestrigen Bachelor, Verlust der Praxisanteile – insbesondere der Praxissemester – im Bachelor und damit zugleich Verlust des typenbildenden Kerns der Marke „Fachhochschule“. Der Präsident malte 2003 das Szenario „Von der Fachhochschule zur Bologna-Universität“ an die Wand,⁵⁵ wie es sich mit der Fusion von Fachhochschule und Universität in Lüneburg 2004 erstmals manifestierte. Zur Frage des „Dipl.-Ing.“ legte der *hlb* erstmals in seiner Homepage einen Chat auf, in dem sich die interessierten Mitglieder austauschen konnten; als Ergebnis zeichnete sich ab, dass zwar die deutsche Ingenieurausbildung als weltweit führend betrachtet werde, aber damit im internationalen Kontext nicht unbedingt der oder die „Dipl.-Ing (FH)“ zwingend verbunden sein müsse.

Insgesamt hat es der *hlb* bei aller Kritik im Detail vermieden, die Einführung der mit dem Bologna-Prozess verbundenen Abschlüsse Bachelor und Master insgesamt abzulehnen. Maßgeblich dafür waren strategische Gründe. Zwar gab es – natürlich – Versuche, Fachhochschulen den Bachelor zuzuweisen und den Master auf Universitäten zu beschränken. Es zeichnete sich aber auch schon ab, dass die Politik diesen Weg – sicher auch aufgrund der Kritik des *hlb* und wohl auf der Suche nach wenigstens einigen Verbündeten in der Hochschulwelt – diesen Weg nicht gehen wollte. Der *hlb* hat sich unter den veränderten Rahmenbedingungen von Anfang an für eine rasche Einführung von Master-Studiengängen ausgesprochen – auch nicht unumstritten, weil die Länder in der Regel für Master-Studiengänge keine zusätzlichen Mittel bereitstellten, ein Aufbau beim – insgesamt jetzt fünf Jahre dauernden – Master-Bereich also mit Abstrichen beim Bachelor verbunden war. Dennoch war die maßgebliche

55 Müller-Bromley 2003.

Überlegung, dass die Politik einmal eingeführte erfolgreiche Master-Studiengänge uns nicht mehr werden nehmen können – so kam es dann auch.

Schließlich konnten auch Versuche, die neuen Abschlüsse wiederum mit dem Zusatz „(FH)“ zu versehen, erfolgreich abgewendet werden. Stattdessen sahen die Empfehlungen der KMK nunmehr vor, dass alle Abschlusstypen – auch Bachelor und Master Sc. – von allen Hochschularten vergeben werden konnten,⁵⁶ wenn sie den Weg der neu eingeführten Akkreditierung erfolgreich beschritten hatten. Im Ergebnis sahen wir es daher durchaus mit Wohlwollen, dass die neuen Abschlüsse 1998 zur Erprobung und 2002 auf Dauer in § 19 Abs. 1 HRG eingeführt wurden.

3. Akkreditierung

Bedurften die früheren Diplom-Studiengänge einer Genehmigung durch die Wissenschaftsministerien, waren die neu eingeführten Abschlüsse jetzt durch vom Staat unabhängige Agenturen – mit leichten Unterschieden zwischen den Ländern – wissenschaftsgeleitet zu akkreditieren.

Diese Akkreditierungsverfahren erfreuten und erfreuen sich wegen ihres personellen und finanziellen Aufwands unter den Professorinnen und Professoren keiner großen Beliebtheit. Gleichwohl war auch hier – anders als etwa vom Verband der Professorinnen und Professoren und sonstigen wissenschaftlich Tätigen an Universitäten, dem Deutschen Hochschulverband (DHV) – vom *hlb* keine grundsätzliche Kritik zu vernehmen. Schnell war nämlich klar, dass es den HAW gelingen würde, für praktisch alle Bachelor- und Master-Studiengänge die Akkreditierung zu erhalten. Dies und die Beteiligung von Kolleginnen und Kollegen aus Universitäten und HAW, aus der Berufspraxis und aus der Studierendenschaft führten dazu, dass sich die Bachelor- und Master-Abschlüsse auch der HAW in der Hochschullandschaft rasch Anerkennung erwarben und heute nicht mehr wegzudenken sind.

56 Kultusministerkonferenz, Strukturvorgaben 1999, ersetzt durch Ländergemeinsame Strukturvorgaben 2003, aktuell in der Fassung 2010. www.kmk.org/fileadmin/Dateien/pdf/Themen/Hochschule/2003_10_10-Laendergemeinsame-Strukturvorgaben.pdf – Abruf am 20.07.2022.

4. Zugang zum höheren Dienst

Beim Zugang zum öffentlichen Dienst – zwar unmittelbar nur für wenige unserer Absolventinnen und Absolventen relevant, aber doch von hoher Symbolkraft wegen der damit verbundenen Einschätzung des Staates über die von ihm selbst vergebenen Abschlüsse – hatte zum anhaltenden Ärger der Fachhochschulwelt das Diplom ohne Zusatz in den „höheren“, das Diplom (FH) dagegen in den vier Besoldungsstufen darunter angesiedelten „gehobenen“ Dienst geführt. Versuche, diese Zuordnung zu bekämpfen, waren am Widerstand der Innenministerien gescheitert, die ihre Ausbildung von Beamtinnen und Beamten des gehobenen Dienstes im Interesse eines besseren Renommées kurzerhand dem Typus der Fachhochschule zugeordnet hatten.

Dieses Problem hatte sich mit dem Bologna-Prozess erledigt. Bachelor-Abschlüsse aller Hochschularten führten nun in den gehobenen, Master-Abschlüsse in den höheren Dienst. Zwar sahen die einschlägigen Vereinbarungen zwischen Innen- und Kultusministerkonferenz vom 24. Mai/6. Juni 2002 zunächst noch vor, dass Master-Abschlüsse an Fachhochschulen die Zugangsberechtigung für den höheren Dienst nur dann gewährten, wenn dies im Akkreditierungsverfahren unter Beteiligung der Innenministerien ausdrücklich festgestellt worden war.⁵⁷ Nachdem es dabei in der Folge nirgends Probleme gegeben hatte, leiteten die Innenministerien den Rückzug ein und verständigten sich 2007 mit den Wissenschaftsministerien darauf, dass auf eine solche gesonderte Feststellung verzichtet werde⁵⁸ – seither gewähren Master-Abschlüsse aller Hochschularten ohne Einschränkung den Zugang zum höheren Dienst.

5. Fachhochschulen als „nicht wissenschaftliche“ Hochschulen

Anders als das HRG unterschieden die Hochschulgesetze der Bundesländer zwischen „wissenschaftlichen“ Hochschulen, gekennzeichnet durch Lehre, Forschung sowie Promotions-/Habilitationsrecht, und „Fachhochschulen“ mit dem Akzent auf anwendungsorientierter Lehre – ein Ärger-

57 Vereinbarung von IMK und KMK, Zugang von Bachelor und Master-Absolventen zum öffentlichen Dienst, 2002.

58 Vereinbarung von IMK und KMK, Zugang zu den Laufbahnen des höheren Dienstes durch Masterabschlüsse an Fachhochschulen, 2002, geändert 2007. www.kmk.org/fileadmin/Dateien/veroeffentlichungen_beschluesse/2007/2007_09_20-Vereinbarung-Zugang-hoeherer-Dienst-Master.pdf – Abruf am 18.07.2022.

nis, legte diese Wortwahl doch nahe, es handele sich bei Fachhochschulen nicht um wissenschaftliche Hochschulen. Das betraf natürlich auch uns als Professorinnen und Professoren, die ja „ohne Habilitation“ ohnehin nicht als gleichwertig anerkannt werden könnten.

Mit dem Bologna-Prozess und der damit verbundenen Europäisierung der Studiengänge verschwand seit der Jahrtausendwende auch diese Diskriminierung aus den Hochschulgesetzen der Länder.

6. Prozessvertretung durch Professorinnen und Professoren

Einen eher kleinen, aber doch mit Symbolkraft versehenen Erfolg konnte der **hlb** 2001 erzielen. In den deutschen Prozessordnungen war seit langem geregelt, dass sich Beteiligte in Gerichtsverfahren bei Obergerichten „durch einen Rechtsanwalt oder Rechtslehrer an einer deutschen Hochschule als Bevollmächtigten“ vertreten lassen können.⁵⁹ Diese Vorschriften wurden von Gerichten teilweise so ausgelegt, dass diese Vertretungsmöglichkeit ausschließlich Professorinnen und Professoren an Universitäten meine, nicht aber solche von Fachhochschulen – schließlich habe es diesen Hochschultyp bei der Entstehung dieser Vorschriften noch gar nicht gegeben.

Die **hlb**-Bundesvereinigung wandte sich mehrfach gegen diese Interpretation und richtete im Oktober 2000 an das Bundesministerium der Justiz den Vorschlag, diese Regelungen – beginnend mit der Verwaltungsgerichtsordnung (VwGO) – im Zuge eines Gesetzentwurfes zu ändern. Die HRK konnten wir dazu gewinnen, sich parallel in Abstimmung mit dem **hlb** in derselben Richtung zu äußern. Erfreulicherweise griff das Ministerium diesen Vorschlag auf und übernahm wörtlich die vom **hlb** vorgeschlagene Formulierung der Vertretung „durch einen Rechtsanwalt oder Rechtslehrer an einer deutschen Hochschule im Sinne des Hochschulrahmengesetzes mit Befähigung zum Richteramt.“⁶⁰ Netter Nebeneffekt dieser Änderung:

59 Z. B. § 67 Abs. 1 VwGO, § 22 Abs. 1 S. 1 BVerfGG, § 79 Abs. 2 Nr. 2 ZPO; entsprechend § 138 Abs. 1 StPO für die Mitwirkung als Wahlverteidiger in Strafverfahren.

60 § 67 Abs. 1 S. 1 VwGO i.d.F. vom 1. Januar 2002; später wurde diese Vorschrift aus systematischen Gründen in § 67 Abs. 2 Satz 1 VwGO verschoben, bis sie zum 28. Dezember 2010 durch die heutige Regelung ersetzt wurde, die unter Aspekten des Europäischen Binnenmarktes auch Rechtslehrerinnen und Rechtslehrer an Hochschulen aus anderen Mitgliedstaaten der Europäischen Union, eines anderen EWR-Vertragsstaates oder der Schweiz umfasst. Entsprechend § 22 Abs. 1 S. 1 BVerfGG und § 73 Abs. 2 S. 1 SGG. § 138 Abs. 1 StPO für die Mitwirkung als Wahlverteidiger im Strafverfahren, entsprechend ergänzt zum 1. September 2004,

Einige Professorinnen und Professoren der Universitäten, die nicht über die Befähigung zum Richteramt – nämlich das Zweite Staatsexamen als Abschluss der praktischen juristischen Ausbildung – verfügten, waren nunmehr von der Prozessvertretung ausgeschlossen, während diejenigen der Fachhochschulen, die wegen ihres beruflichen Hintergrundes nahezu ausnahmslos ein Zweites Staatsexamen aufweisen, jetzt stets vertretungsbe-rechtigt waren.

7. *European University Association (EUA)*

Um unsere Interessen auch auf der mit dem Bologna-Prozess immer wichtiger gewordenen europäischen Ebene angemessen zu vertreten, trat der *hfb* im Oktober 2005 als „affiliate member“ der European University Association (EUA) bei. Ihr gehören die Hochschulleitungen von über 850 europäischen Hochschulen an. Da die Mitgliedschaft in der EUA zunächst an die Promotionsberechtigung geknüpft war, konnten Fachhochschulen dort damals nicht Mitglied werden.

2006 diskutierte die EUA sehr kontrovers einen Vorschlag zur Satzungs-änderung, nach der die Mitgliedschaft anstelle der Promotionsberechtigung an die nachgewiesene Forschungsstärke von Hochschulen geknüpft sein sollte. Hintergrund war, dass deutsche Fachhochschulen im internationalen Kontext Universitäten mit Promotionsberechtigung aus anderen – oft osteuropäischen – Staaten in der Forschung überlegen waren. Zudem war es das Interesse der EUA, auf europäischer Ebene möglichst breit vertreten zu sein. Der *hfb* beteiligte sich über Kontakte zum deutschen Mitglied der Satzungskommission und auf den Jahreskonferenzen der EUA 2006 und 2007 aktiv an dieser Satzungsdiskussion. Erfreulicherweise endete die Diskussion im Frühjahr 2008 mit einer Satzungsänderung, nach der die Mitgliedschaft nunmehr allen Hochschulen offensteht, die sich über einen Anteil von 5 Prozent ihrer hauptamtlichen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter aus öffentlichen Drittmitteln als forschungsintensiv qualifiziert haben.

Bis heute sind von den 99 deutschen Mitgliedshochschulen in der EUA 37 Hochschulen für angewandte Wissenschaften Mitglied geworden. 2021

I. V. m. § 392 Abs. 1 AO auch in Steuerverfahren; § 79 Abs. 2 Nr. 2 ZPO im Parteiprozess „Personen mit Befähigung zum Richteramt“. Keine Vertretungsmöglichkeit haben Hochschullehrerinnen und Hochschullehrer – gleich von welcher Hochschule – allgemein vor den Zivil-, Arbeits- und Finanzgerichten.

wurde erstmals eine Vertreterin unserer Hochschulen als Mitglied in den Vorstand der EUA gewählt.⁶¹

8. Wissenschaftsfreiheit, Art. 5 Abs. 3 GG

Schließlich hatte das Bundesverfassungsgericht 1982⁶² entschieden, an den damaligen Gesamthochschulen könnten Professorinnen und Professoren aus Fachhochschulstudiengängen wegen ihrer andersartigen Qualifikation und Funktion sowie der daraus resultierenden verschiedenen Interessenlage nicht als Hochschullehrerin oder Hochschullehrer in dem auf wissenschaftliche Hochschulen bezogenen (materiellen) Sinne angesehen werden und mit universitären Kolleginnen und Kollegen daher keine gemeinsame Gruppe bilden. Mit dem gleichen Tenor hatte es 1983⁶³ festgestellt, die Aufgaben von Professorinnen und Professoren an Universitäten und an Fachhochschulen seien qualitativ so unterschiedlich, dass eine einheitliche Amtsbezeichnung „Professorin oder Professor“ gegen das Prinzip der angemessenen Amtsbezeichnung verstoße. Es war daher nicht vollständig klar, dass es die durch Art. 5 Abs. 3 GG gewährleistete Wissenschaftsfreiheit über Professorinnen und Professoren an Universitäten hinaus auch auf diejenigen an Fachhochschulen erstrecken würde.

2010 kam es auch hier zu einer erfreulichen Klarstellung: Auf die Verfassungsbeschwerde eines *hlb*-Mitglieds würdigte das Gericht die inzwischen erreichte Stellung der Fachhochschulen in der Hochschullandschaft und verabschiedete sich unter weitestgehendem Rückgriff auf die vom *hlb* im Verfahren vorgetragenen Argumente von seiner Rechtsprechung aus den Jahren 1982 und 1983. Es attestierte den Fachhochschulen explizit, auch ihre Professorinnen und Professoren könnten sich auf die durch Art. 5 Abs. 3 GG geschützte Wissenschaftsfreiheit berufen.⁶⁴

Diese Entscheidung darf man als Schlusspunkt einer hochschulpolitischen Entwicklung verstehen, in der sich der neue Hochschultyp der Fachhochschule seinen Platz in der deutschen und europäischen Hochschullandschaft erobert hat. Spätestens seitdem steht im Zentrum der hochschulpolitischen Aktivitäten des *hlb* nicht mehr der Kampf gegen die Zweitklassigkeit, sondern die selbstbewusste Vertretung des Profils dieser

61 Pressemitteilung des *hlb* vom 31. Mai 2021.

62 BVerfGE 61, 210 ff. vom 20.10.1982, juris.

63 BVerfGE 64, 323 ff. vom 29.06.1983, juris.

64 BVerfGE 126, 1 ff. vom 13. April 2010; dazu Müller-Bromley (2022, S. 24 ff.).

neuen Hochschulart und die vielfältigen Beiträge, die ihre Professorinnen und Professoren für die Entwicklung unserer Gesellschaft leisten können.

III. Forschung an Hochschulen für angewandte Wissenschaften

Mit der Einbeziehung der Fachhochschulen in das 1976 erlassene HRG teilte auch dieser Hochschultyp die in § 2 Abs. 1 HRG allen Hochschulen gestellte Aufgabe, die Wissenschaften durch Forschung, Lehre, Studium und Weiterbildung zu pflegen und zu entwickeln. Gleichwohl waren die Hochschulgesetze der Länder bis in die 1980er Jahre zurückhaltend, den Fachhochschulen neben der Lehre auch Forschung und Entwicklung als Aufgabe zuzuweisen. Andererseits war es nicht zu übersehen, dass der durch das HRG geschaffene neue Typ der Professur mit seiner Doppelqualifikation in Wissenschaft und Berufspraxis ein großes Potential verkörperte, das nach Forschung drängte und von den Ländern kaum ignoriert werden konnte.

Daher erhob der *hfb* seit den Anfangsjahren durchgängig die Forderung nach Forschungsmöglichkeiten für die Professorinnen und Professoren der damaligen Fachhochschulen. Die Gesetzgebung griff diese Anregung bereitwillig auf. Inzwischen sind anwendungsbezogene Forschung und Entwicklung in allen Ländergesetzen als institutionelle Aufgaben der Fachhochschulen verankert. Es steht außer Frage, dass auch anwendungsbezogene Forschung, wenn sie methodisch wissenschaftlichen Maßstäben entspricht, wissenschaftliche Forschung ist. Insbesondere die Forschungsprogramme der Europäischen Union gehen, inspiriert durch anglo-amerikanisches Denken, spätestens seit dem von 2014 bis 2020 laufenden Programm „Horizont 2020“ und im aktuellen Programm „Horizont Europa“ davon aus, dass die Forschungsförderung den gesamten Innovationszyklus von der Grundlagenforschung bis zu marktgängigen Produkten umfassen müsse. An Fachhochschulen wird die Einheit von Forschung und Lehre, wie das Bundesverfassungsgericht 2010 konsequent festgestellt hat, ebenso verwirklicht wie an Universitäten.⁶⁵ Nicht zuletzt wird die Höhe des Einkommens der Professorinnen und Professoren in der W-Besoldung über Zulagen für besondere Leistungen in der Forschung bestimmt.

Der Bund und nahezu alle Bundesländer haben Förderprogramme aufgelegt, um die Forschung und Entwicklung an Fachhochschulen zu unterstützen. Der *hfb* hat dabei immer wieder auf Probleme bei der Anwen-

65 BVerfGE 126, 1 (21 f.), Rn. 49 f.

dung dieser Programme hingewiesen und sich für ihre Ausweitung eingesetzt.⁶⁶ Als die Förderquote im Programm des Bundes unter 10 Prozent gesunken war, führte der Bund einen sog. „Orientierungsrahmen“ ein, nach dem aus einer Hochschule – gemäß deren Größe – nur eine bestimmte Anzahl von Anträgen gestellt werden konnte. Als Folge wurden die Anträge jetzt bereits von den Hochschulen vorgefiltert mit dem Ergebnis, dass die Bewilligungsquote des Bundes scheinbar stieg. Der *hlb* hat – z. B. im Bundestagsausschuss für Bildung, Forschung und Technikfolgenabschätzung im Februar 2012 – diese Praxis scharf kritisiert und erreicht, dass sie beendet wurde. Trotz eines stetigen Ausbaus blieb das einschlägige Bundesprogramm mit 2021 ca. 70 Mio. Euro etwa im Vergleich zu den durch die DFG für Grundlagenforschung vergebenen Mitteln in Höhe von ca. 3,5 Mrd. Euro pro Jahr verschwindend gering. Obwohl der Koalitionsvertrag der die Bundesregierung tragenden Parteien bereits 2013 explizit die Erwartung an die DFG formuliert hatte, die Beteiligung von Fachhochschulen an ihren Programmen zu stärken,⁶⁷ verharnte der Anteil der HAW an der DFG-Förderung 2021 immer noch bei unter 1 Prozent.⁶⁸

Im Übrigen hat die anwendungsorientierte Forschung an Hochschulen für angewandte Wissenschaften noch heute mit diversen Handicaps zu kämpfen. Zu nennen sind vor allem die höhere, allerdings für Forschungsaufgaben reduzierbare Lehrverpflichtung von in der Regel 18 Semesterwochenstunden, die geringere Anzahl grundfinanzierter wissenschaftlicher Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter, fehlende Doktorandinnen und Doktoranden und die geringere Entlastung der Lehrenden durch administratives Personal. Allerdings geht es nicht an, von den ungünstigeren Voraussetzungen auf das Ergebnis zu schließen: Einen Überblick über die Forschungspotenziale vermittelte eine erstmals 2004 vom Fraunhofer-Institut für Systemtechnik und Innovationsforschung im Auftrag des Bundesministeriums für Bildung und Wissenschaft erarbeitete Potenzialstudie,⁶⁹ die inzwischen in der Forschungslandkarte der HRK für Hochschulen für angewandte Wissenschaften ihren Niederschlag gefunden hat.⁷⁰ Es gibt an

66 Z. B. mit einem Kolloquium „Forschung an Fachhochschulen“ im November 2004 an der TH Köln.

67 archiv.cdu.de/sites/default/files/media/dokumente/koalitionsvertrag.pdf, S. 27 – Abruf am 19.07.2022.

68 DFG Förderatlas 2021. www.dfg.de/dfg_profil/zahlen_fakten/foerderatlas/index.html – Abruf am 19.07.2022.

69 Bundesministerium für Bildung und Forschung 2004.

70 www.forschungslandkarte.de/profilbildende-forschung-an-fachhochschulen.html – Abruf am 19.07.2022.

unseren Hochschulen inzwischen Professorinnen und Professoren sowie ganze Bereiche, die sich trotz der ungünstigeren Voraussetzungen intensiver an der Forschung und bei der Publikation der daraus gewonnenen Ergebnisse beteiligen als manche an Universitäten.

IV. Deutsche Agentur für Transfer und Innovation (DATI)

Als Reaktion auf das erfolglose Bemühen, die DFG zu einer stärkeren Öffnung ihrer Programme für HAW zu bewegen, wurden etwa 2016 aus dem Kreise der Hochschulleitungen der HAW und des *hbw* Forderungen laut, parallel zur DFG eine eigene Fördereinrichtung für anwendungsorientierte Forschung – zunächst als Deutsche Transfergemeinschaft bezeichnet – zu errichten. Der *hbw* formulierte schon 2017 die Erwartung an die damals neue Bundesregierung, diese Diskussion erfolgreich zu Ende zu bringen und eine solche Organisation mit angemessenen Mitteln auszustatten. Es wäre das geeignete Instrument für die Umsetzung der im Koalitionsvertrag vereinbarten Zielsetzung, Fachhochschulen zu stärken sowie den Transfer und die regionale Innovationsfunktion auszubauen. Von der damaligen Opposition wurde 2021 dazu ein weiteres Konzept – D.Innova – vorgelegt.⁷¹

Der *hbw* hat in der politischen Diskussion seit der verbandsinternen Zukunftswerkstatt 2015 immer wieder betont, dass die großen Gegenwartsfragen unserer Gesellschaft – etwa demographische Entwicklung, Digitalisierung, Erhalt der Demokratie, Klimawandel, gesellschaftlicher Zusammenhalt – nicht allein von der Wissenschaft, sondern nur im Zusammenwirken der Wissenschaft mit der Gesellschaft gelöst werden können. Zudem handelt es sich stets um interdisziplinäre Fragestellungen. Beide Überlegungen weisen gerade den HAW mit der typenbildenden Doppelqualifikation ihrer Professorinnen und Professoren in Wissenschaft und Berufspraxis eine Schlüsselrolle zu.

Erfreulicherweise sieht der aktuelle Koalitionsvertrag 2021–2025 die Gründung einer Deutschen Agentur für Transfer und Innovation (DATI) vor, um soziale und technologische Innovationen insbesondere an HAW und kleinen und mittleren Universitäten in Zusammenarbeit u. a. mit Start-ups, KMU sowie sozialen und öffentlichen Organisationen zu för-

71 v. Grünberg u. a. 2021.

dern.⁷² Der **hlb** hat im Februar 2022 durch eine dazu eingesetzte Arbeitsgruppe als erstes ein Eckpunktepapier zur DATI⁷³ und am 27. April 2022 ein detailliertes Konzept u. a. mit konkreten Vorschlägen für drei Förderlinien publiziert. Unser Hauptaugenmerk liegt darauf, dass die DATI nicht als Instrument zur Regionalförderung missverstanden, sondern wissenschaftsbasiert zur Förderung der anwendungsorientierten Forschung ausgestaltet wird, bei der die HAW die zentrale Rolle spielen.⁷⁴

V. Promotionsrecht für Hochschulen für angewandte Wissenschaften

Besonders qualifizierten Absolventinnen und Absolventen der damaligen Fachhochschulen war es stets möglich, unter den von den Promotionsordnungen der Universitäten gesetzten Bedingungen in Einzelfällen an einer Universität zu promovieren. Dieser Weg erwies sich aber als so schwer gangbar, dass auch bei Spitzenleistungen die Bildungskarriere meist vor der Promotion endete. Außerdem konnte dem spezifischen Potential der anwendungsorientierten Forschung an Fachhochschulen mit der Promotion an Universitäten nicht Rechnung getragen werden, vor allem nicht in Fächern, die an Universitäten nicht vertreten sind, wie Soziale Arbeit oder Gesundheitsberufe außerhalb der Medizin.

Schon in der Frühzeit der Fachhochschulen forderte daher der zweite Präsident des **hlb**, Helmut Groh, 1991 die Einführung eines Promotionsrechts für Fachhochschulen;⁷⁵ später entwickelte die Fachhochschule des Saarlandes dazu ein erstes Modell, das allerdings von der Politik nicht aufgegriffen wurde. In Sachsen-Anhalt sah das Hochschulgesetz seit 1998 – insoweit anknüpfend an die Tradition einiger Ingenieurschulen in der ehemaligen DDR – die Möglichkeit vor, Fachhochschulen das Promotionsrecht zu verleihen, sofern diese für den betreffenden Wissenschaftszweig die dafür notwendigen wissenschaftlichen Voraussetzungen nachwiesen;⁷⁶

72 www.spd.de/fileadmin/Dokumente/Koalitionsvertrag/Koalitionsvertrag_2021-2025.pdf, S. 17 – Abruf am 19.07.2022.

73 Eckpunktepapier zur Deutschen Agentur für Transfer und Innovation – DATI vom Februar 2022. www.hlb.de/fileadmin/hlb-global/downloads/Positionen/2022-02-11_PM_hlb_Eckpunktepapier_zur_DATI.pdf – Abruf am 21.07.2022.

74 Konzept für die Ausgestaltung der Deutschen Agentur für Transfer und Innovation. www.hlb.de/fileadmin/hlb-global/downloads/Positionen/2022-04-08_hlb-Konzept_zur_DATI_fin.pdf – Abruf am 21.07.2022.

75 Groh, 1991, S. 4 ff.

76 § 22 Abs. 6 Satz 2 HSG Sachsen-Anhalt 1998. www.verwaltung.uni-halle.de/senat/rektorat/hsg.htm – Abruf am 19.07.2022.

davon wurde allerdings nie Gebrauch gemacht, bis die Regelung unter veränderten parteipolitischen Vorzeichen 2004 wieder verschwand.

Weiteren Anschub erlangte die Forderung nach einem eigenständigen Promotionsrecht der HAW im Zuge des Bologna-Prozesses. Zum einen eröffneten nach den Hochschulgesetzen der Länder sämtliche Master-Studiengänge – also auch der Fachhochschulen – den Zugang zur Promotion an Universitäten. Faktisch blieb dieser Weg aber immer noch mit den bekannten Problemen verbunden; insbesondere waren Promotionsordnungen der Universitäten in der Regel immer noch so auf deren Absolventinnen und Absolventen zugeschnitten, dass sie von Fachhochschulabsolventinnen und -absolventen nur unter unzumutbaren prozessualen Hürden oder durch „Beziehungen“ zu einzelnen Professorinnen und Professoren an Universitäten überwunden werden konnten. Auch die von der Politik zunächst favorisierte „kooperative Promotion“ an Universitäten unter Beteiligung von HAW löste diese Probleme nicht.⁷⁷ Zudem wurde der PhD 2007 mit dem Londoner Communiqué als dritte Phase in den Bologna-Prozess integriert – gegen den Widerstand deutscher Universitäten. Bewegung kam in das Thema, als der Wissenschaftsrat im Juli 2009 mit seinen Empfehlungen zur Vergabe des Promotionsrechts an nichtstaatliche Hochschulen erstmals in Deutschland Kriterien für die Vergabe des Promotionsrechts vorlegte.⁷⁸

Der *hlb* übertrug diese Kriterien umgehend auf die damaligen Fachhochschulen. Er setzte im Mai 2009 dazu eine Arbeitsgruppe ein, deren Ergebnisse unter dem 13. Juli 2010 publiziert wurden. Darin forderte der *hlb*, die Hochschulgesetze müssten es forschungsstarken Bereichen von Fachhochschulen ermöglichen, ein eigenes Promotionsrecht zu erhalten, wenn sie die vom Wissenschaftsrat 2009 aufgestellten Kriterien erfüllten.⁷⁹ Hauptgegner dieses Anliegens waren die Universitäten, die nach dem inzwischen weit vorangeschrittenen Konvergenzprozess der Hochschularten um ihr einziges noch verbliebenes Alleistellungsmerkmal fürchteten.⁸⁰

Nach etlichen politischen Aktivitäten des *hlb*⁸¹ kündigte zuerst 2013 die damalige schleswig-holsteinische Wissenschaftsministerin an, forschungs-

77 Vgl. z. B. Wissenschaftsrat (2022, S. 12 ff.).

78 Wissenschaftsrat 2009.

79 www.hlb.de/fileadmin/hlb-global/downloads/Positionen/2010-03_hlb-Positionspapier_-_Fachhochschulen_sollen_promovieren_duerfen.pdf – Abruf am 21.07.2022.

80 Kempen 2014.

81 Z. B. die maßgebliche Beteiligung 2011 an einer Anhörung im Wissenschaftsausschuss des Landtages NRW zum Thema „Fachhochschulen weiter stärken: Pro-

starken Fachhochschulen ein Promotionsrecht zu verleihen; da sie aus anderen Gründen zurücktrat, kam es dazu nicht mehr. Im April 2014 fügte Baden-Württemberg als erstes Bundesland in § 76 Abs. 2 seines Hochschulgesetzes eine „Weiterentwicklungsklausel“ ein, die es dem zuständigen Ministerium ermöglicht, Fachhochschulen ein Promotionsrecht nach evaluations- und qualitätsgeleiteten Kriterien befristet und thematisch begrenzt zu verleihen; leider wurde von dieser Möglichkeit bis heute kein Gebrauch gemacht.⁸² 2015 folgte dann Hessen mit einer vergleichbaren Regelung im Hochschulgesetz, auf deren Grundlage ab 2016 bisher sieben thematisch verschiedenen Promotionskollegs der HAW das Promotionsrecht übertragen wurde. 2021 erhielten in Sachsen-Anhalt nach einer Novellierung des Hochschulgesetzes und einer Verordnung des Ministeriums alle dortigen HAW ein eigenständiges, auf zehn Jahre befristetes Promotionsrecht. In Nordrhein-Westfalen wurde 2019 eine entsprechende gesetzliche Regelung in § 67 b des Hochschulgesetzes eingefügt; das Ministerium erklärte, nach einer Begutachtung durch den Wissenschaftsrat davon Gebrauch machen zu wollen. Der Wissenschaftsrat legte am 8. Juli 2022 seine Stellungnahmen vor, mit der die Verleihung eines eigenständigen Promotionsrechts an das Promotionskolleg für angewandte Forschung der Fachhochschulen in Nordrhein-Westfalen für eine Probezeit von sieben Jahren empfiehlt.⁸³ In Berlin, Bayern und Brandenburg sehen gegenwärtig Novellen der Hochschulgesetze vergleichbare Regelungen vor.

Insgesamt haben damit aktuell acht der 16 Bundesländer ein eigenständiges Promotionsrecht der HAW gesetzlich verankert oder stehen kurz davor.⁸⁴ Diese Entwicklung dürfte unumkehrbar geworden sein. Damit

motionen erleichtern“; Expertengespräch des Bundestagsausschusses für Bildung, Forschung und Technikfolgenabschätzung am 29. Februar 2012 über „Forschung an Fachhochschulen“; Kolloquium des *hlb* 2012 in Leipzig zum Promotionsrecht der FH unter Beteiligung des damaligen wissenschaftspolitischen Sprechers der CDU und heutigen sächsischen Ministerpräsidenten Kretschmer; Müller-Bromley 2014.

82 Alle forschungspolitischen Sprecherinnen und Sprecher der im Landtag vertretenen Parteien hatten bei der Online-Diskussion des *hlb* vor der Landtagswahl im März 2021 erklärt, von dieser Möglichkeit umgehend Gebrauch machen zu wollen. Am 15. Juli 2022 erklärte die Wissenschaftsministerin, dem bereits errichteten HAW-Verband das Promotionrecht zu verleihen.

83 Wissenschaftsrat 2022.

84 Hinzu kommt eine aus der Vergangenheit stammende Regelung in Bremen gem. § 65 Abs. 1 Satz 3 des Hochschulgesetzes, nach der Hochschulen – ohne explizite Nennung derjenigen für angewandte Wissenschaften – „nach Maßgabe ihrer Fortentwicklung im Rahmen der Weiterentwicklung des Hochschulwesens“

können auch HAW ihren Spitzenabsolventinnen und -absolventen im Anschluss an Master-Studiengänge attraktive Perspektiven für eine wissenschaftliche Mitarbeit eröffnen – eine unabdingbare Voraussetzung, um den Personalengpass in der angewandten Forschung der HAW zu beheben. Außerdem können wir jetzt auch Studierenden, die am Anfang ihrer akademischen Karriere den Weg an eine HAW eingeschlagen haben, ohne Wettbewerbsnachteile den ganzen akademischen Weg bis zur Promotion anbieten. Das Beispiel zeigt anschaulich, wie trotz einer formalen Zuständigkeit der Länder – vermutlich nur – durch bundesweites Agieren ein Erfolg erreicht werden kann.

VI. „Karrierewege“ zur Professur an Hochschulen für angewandte Wissenschaften

In den letzten Jahren erwies es sich – nach den vom *hlb* bei Einführung der W-Besoldung formulierten Perspektiven wenig überraschend – zunehmend als Problem, freie Professuren an HAW angemessen zu besetzen. Nach einer Studie des Deutschen Zentrums für Hochschul- und Wissenschaftsforschung (DZHW) 2017, die als Datengrundlage auch die Berufungsstatistik des Hochschullehrerbunds *hlb* nutzte, musste vor allem in den ingenieurwissenschaftlichen Disziplinen knapp die Hälfte der Stellen mehrfach ausgeschrieben werden, in Einzelfällen sogar achtmal.⁸⁵ Bereits Ende Oktober 2016 hatte der Wissenschaftsrat Empfehlungen zur Personalgewinnung und -entwicklung an Fachhochschulen vorgelegt; auch der *hlb* war zuvor angehört worden. Er wies vor allem darauf hin, dass bei allen Maßnahmen der Praxisbezug – nämlich „besondere Leistungen bei der Anwendung wissenschaftlicher Erkenntnisse in einer mindestens fünfjährigen beruflichen Praxis“ – als prägendes Merkmal der Professorinnen und Professoren an den Hochschulen für angewandte Wissenschaften nicht verwässert werden dürfe.

Als Konsequenz forderte der *hlb* ein wettbewerbsbasiertes Bund-Länder-Programm zur Gewinnung von Professorinnen und Professoren an HAW. Je nach dem Erfolg der verschiedenen Konzepte sollte sich daraus eine „Best Practice“ entwickeln. Da der Bund bei Universitäten für das spiegelbildliche Problem zu weniger Professuren bei einem Überangebot von

durch Verordnung der Wissenschaftsenatorin das Recht zur Promotion verliehen werden kann.

85 www.dzhw.eu/forschung/projekt?pr_id=577 – Abruf am 20.07.2022.

Bewerberinnen und Bewerber in einem Tenure-Track-Programm eine Milliarde Euro für die Schaffung von 1.000 neuen Stellen bereitgestellt hatte, müsse er für ein Programm zur Lösung der Probleme der HAW ebenfalls mindestens eine Milliarde Euro ausgeben.

Diese vom *hlb* etwa auf der Bad Wiesseer Tagung 2016 ins Gespräch gebrachte und vom *hlb*-Präsidenten u. a. bei einer Anhörung des Bundestags-Ausschusses für Bildung, Wissenschaft und Technikfolgenabschätzung im Februar 2017 vertretene Forderung wurde von den Hochschulleitungen geteilt. Der Bund war vor der Bundestagswahl 2017 zwar gesprächsbereit,⁸⁶ verwies aber auf die finanzielle Mitverantwortung der Länder. Immerhin verständigten sich im November 2018 Bund und Länder in der Gemeinsamen Wissenschaftskonferenz (GWK) auf eine Summe von 430 Millionen Euro, die im Verhältnis zu 71 Prozent vom Bund und zu 29 Prozent von den Ländern aufgebracht wird und die HAW für acht Jahre bei der Gewinnung und Entwicklung von professoralem Personal mit einem neuen Förderprogramm unterstützen soll.⁸⁷

2020 hat das Bundesministerium für Bildung und Forschung 2020 die Konzepte von 64 Hochschulen für angewandte Wissenschaften/Fachhochschulen für die Förderung in der ersten Umsetzungsphase ausgewählt. Durchschlagende Erfolge lassen noch auf sich warten. Der *hlb* steht mit diesem Programm propagierten Tendenzen, bei Tandem- oder Nachwuchsprofessuren die prägenden Voraussetzungen für Professuren an HAW aufzuweichen, unverändert kritisch gegenüber. Um auch weiterhin Bewerberinnen und Bewerber mit fundiertem Praxishintergrund an die HAW zu holen, muss stattdessen die Professur an einer HAW insgesamt attraktiver ausgestaltet werden. Dazu fordert der Hochschullehrerbund *hlb* eine Besoldung auf W3-Niveau, Unterstützung aller Professuren durch qualifiziertes Personal in Wissenschaft, Management und Technik und ein aufgabenadäquates Lehrdeputat von maximal 12 SWS.⁸⁸

86 Z. B. in einem Gespräch des *hlb*-Bundespräsidiums mit der damaligen Bundesministerin Wanka im September 2017.

87 www.bmbf.de/bmbf/de/forschung/das-wissenschaftssystem/fh-personal/professores-personal-an-fachhochschulen.html – Abruf am 15.08.2022.

88 Pressemitteilung des *hlb* vom 5. Juli 2021. www.hlb.de/fileadmin/hlb-global/downloads/pressemitteilungen/2021-07-05_hlb-PM_hlb_warnt_vor_dem_Entzug_des_Profils_der_HAW.pdf – Abruf am 20.07.2022.

VII. Innere Hochschulstrukturen

1. „Unternehmerische Hochschule“

Ausgehend von den Gedanken des „New Public Management“ begann vor der Jahrtausendwende der Versuch, vermeintlich ineffizient arbeitende Hochschulen unter Nutzung in Unternehmen der Privatwirtschaft erprobter Managementinstrumente intern umzustrukturieren. Eine führende Rolle fiel hierbei dem Centrum für Hochschulentwicklung der Bertelsmann-Stiftung⁸⁹ und dem Stifterverband für die deutsche Wissenschaft zu.⁹⁰ Dazu wurden Entscheidungskompetenzen von den größeren Kollegialorganen Konzil, Senat und Fachbereichs- oder Fakultätsräten hin zu den monokratischen oder kleineren kollegialen Organen der Hochschul- und Fakultäts-/Fachbereichsleitung und zu externen Personen (Hochschul- oder Stiftungsräte) verlagert. Die Hochschulen sollten durch die ihren Leitungen zugefallene Autonomie gegenüber dem Staat in einen Wettbewerb eintreten, der eine Qualitätsverbesserung nach sich ziehen sollte.

Der *hfb* kritisierte daran, dass die Mitwirkungsmöglichkeiten der Professorinnen und Professoren an Entscheidungen ihrer Hochschule damit erheblich an Bedeutung eingebüßt hatten. Ihre Mehrheit in den Kollegialorganen spielt, wenn diese über keine nennenswerten Entscheidungsbefugnisse mehr verfügen, keine Rolle. Da die Studierenden über ihre Vertretungen und die sonstigen Beschäftigten über den Personalrat an Entscheidungen der Hochschule zumindest begrenzt mitwirken können, standen ausgerechnet den Professorinnen und Professoren als eigentlichen Leistungsträgerinnen und Leistungsträgern ihrer Hochschule jetzt keine Entscheidungsmöglichkeiten mehr zur Verfügung. Das widerspricht Grundgedanken moderner Unternehmensführung: Nach den Grundsätzen zeitgemäßer Organisation gehören Entscheidungen so weit wie möglich an die Basis, um den dort vorhandenen Sachverstand zu nutzen und die Motivation der Mitarbeitenden zu stärken. Gerade an den Hochschulen – und hier insbesondere an den HAW, deren Professoren über eine Doppelqualifikation aus Wissenschaft und Berufspraxis verfügen – ist über hohe Anforderungen und aufwendige Berufungsverfahren ein hohes Maß an Sachverstand versammelt, dessen Nutzung im Interesse der Hochschule liegt. Statt eines nahezu vollständigen Ausschlusses der Kollegialorgane von Entscheidungen forderte der *hfb* daher im Interesse einer effizienten

89 Programmatisch etwa Müller-Böling 2000.

90 Stifterverband 2002.

Arbeit der Hochschule eine klare Abgrenzung zwischen strategisch ausgerichteten Grundsatzaufgaben, die Sache des Senates unter maßgeblicher Mitwirkung der Professorinnen und Professoren sind, und operativen Entscheidungen des Präsidiums.

Das Bundesverfassungsgericht hat die Entmachtung der Kollegialorgane in seinem Urteil zum Brandenburgischen Hochschulgesetz 2004 zwar nicht als Verstoß gegen Art. 5 Abs. 3 GG gewertet, aber bereits Grenzen für die gesetzliche Gestaltung der internen Hochschulstruktur bei einer „strukturellen Gefährdung der Wissenschaftsfreiheit“ aufgezeigt.⁹¹ In einer zweiten Entscheidung zum Hamburgischen Hochschulgesetz 2010 hat es dann erstmals Verstöße derartiger neuer organisatorischer Regelungen auf Fakultätsebene gegen die Wissenschaftsfreiheit als verfassungswidrig beanstandet.⁹² Beide Verfahren waren durch von diesen Regelungen gleichermaßen betroffenen Kolleginnen und Kollegen an Universitäten initiiert worden.

Im November 2016 erklärte dann auf die Verfassungsbeschwerde eines *hlb*-Mitgliedes mit Unterstützung des *hlb* der Verfassungsgerichtshof Baden-Württemberg die starke Stellung der Hochschulleitungen im dortigen Hochschulgesetz in der seit 2014 vorgesehenen Form für verfassungswidrig. Anknüpfend an die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts folgte der Gerichtshof unserer Argumentation, das starke Übergewicht der Befugnisse des Rektorats gegenüber denjenigen des Senats werde nicht durch ausreichende Mitwirkungsrechte der Professorinnen und Professoren bei Wahl und Abwahl der Leitungsorgane kompensiert und führe daher im organisatorischen Gesamtgefüge zu einer strukturellen Gefährdung der Wissenschaftsfreiheit. Die Gesetzgebung wurde verpflichtet, bis zum 31. März 2018 eine verfassungskonforme Neuregelung in Kraft zu setzen.⁹³ In einem weiteren Verfahren gegen die unzureichende Umsetzung der Entscheidung des Gerichts durch die Novelle zum Hochschulgesetz zum 30. März 2018 waren wir dann leider nicht erneut erfolgreich.

91 BVerfGE 111, 333. www.bverfg.de/entscheidungen/rs20041026_1bvr091100.html [Brandenburgisches Hochschulgesetz] – Abruf am 20.07.2022.

92 BVerfGE 127, 187, BVerfG, 1 BvR 748/06 vom 20.7.2010, Absatz-Nr. (1 – 136), www.bverfg.de/entscheidungen/rs20100720_1bvr074806.html [Hamburgisches Hochschulgesetz] – Abruf am 20.07.2022.

93 Urteil des Verfassungsgerichtshofes für das Land Baden-Württemberg vom 14. November 2026. verfgh.baden-wuerttemberg.de/fileadmin/redaktion/m-verfgh/dateien/161114_1VB16-15_Urteil.pdf – Abruf am 21.07.2022.

2. Sprecherausschuss der Professorinnen und Professoren

Um den Verlust der Mitwirkungsmöglichkeiten der Professorinnen und Professoren an Entscheidungen ihrer Hochschule durch die Entscheidungsverlagerung von den Kollegialorganen zu den Hochschulleitungen aufzufangen, erörterte der *hblb* in einer Arbeitsgruppe 2008 die Einrichtung eines eigenen Vertretungsgremiums der Professorinnen und Professoren.

Die Arbeitsgruppe hat im September 2008 als Möglichkeit dafür die Einrichtung eines Sprecherausschusses nach dem Vorbild der Sprecherausschüsse der leitenden Angestellten in der Industrie vorgeschlagen. Maßgeblich dafür war, dass Professorinnen und Professoren als einzige Gruppe die Aufgaben ihrer Hochschule selbständig wahrnehmen und daher der Hochschule in besonderer Weise – ähnlich den leitenden Angestellten eines Unternehmens – verbunden sind. Die Bundesvereinigung des *hblb* erarbeitete dazu für die Landesverbände einen Formulierungsvorschlag, den diese je nach Bedarf und Situation bei einer Novellierung „ihres“ Hochschulgesetzes in das Gesetzgebungsverfahren einbringen können. Bisher ist es uns noch nicht gelungen, einen solchen Sprecherausschuss in einem Hochschulgesetz zu verankern.

VIII. Lehrverpflichtung und Personalausstattung

1. „Erfolg braucht ...“ 12plusEins

Bei allen durchweg erfreulichen hochschulpolitischen Entwicklungen von der ehemaligen FH zur HAW blieb ein Thema unberührt: die Lehrverpflichtung und die Personalausstattung.

Trotz des erheblichen Zuwachses an Aufgaben etwa bei der Forschung, oder bei der Entwicklung, Einführung und Akkreditierung neuer Studienprogramme im Bachelor- und Master-Bereich, bei Weiterbildungsaktivitäten oder bei Evaluation und Qualitätsmanagement und einer damit verbundenen Annäherung von HAW und Universitäten – so das Bundesverfassungsgericht 2010⁹⁴ – haben die Landesregierungen in ihren Verordnungen den Umfang der Lehrverpflichtung, die sie bei Gründung der Fachhochschulen als damaliger Lehreinrichtungen mit 18 SWS auf mehr als das Doppelte der Universitäten festgelegt hatten, unverändert gelassen. Und das, obwohl der Wissenschaftsrat schon 2007 zur Einführung von

94 Siehe oben Fn. 64.

Lehrprofessuren an Universitäten festgestellt hatte, 12 SWS seien das Maximum, um überhaupt eine am aktuellen Stand der Forschung orientierte Lehre zu ermöglichen⁹⁵ – von Forschung selbst ganz zu schweigen.

Anknüpfend an unsere Zukunftswerkstatt „Die FH von morgen“ 2015 verabredeten die Landesvorsitzenden und das Bundespräsidium des **hlb** 2018, eine Anpassung der Lehrverpflichtung auf 12 SWS und eine bessere Personalausstattung von mindestens einer grundfinanziert wissenschaftlich mitarbeitenden Person pro Professur („12plusEins“) an die Politik heranzutragen. Als Ergebnis starteten wir 2019 die Kampagne „Erfolg braucht ... HAW“. In drei Phasen setzten wir uns die Zwischenziele, zunächst die Kolleginnen und Kollegen an den HAW über Hintergründe und Argumente zu informieren und mit Material auszustatten, anschließend potenzielle Unterstützerinnen und Unterstützer wie Unternehmen und Studierende zu mobilisieren und schließlich die Entscheidungsträgerinnen und Entscheidungsträger in der Politik zum Handeln zu veranlassen. Trotz einiger durch die Corona-Pandemie verursachter Verzögerungen wurde die Kampagne mit einem Kolloquium im Mai 2021 erfolgreich abgeschlossen. Der **hlb** veröffentlichte dazu ein Positionspapier und übermittelte es an die Wissenschaftsausschüsse und ministerien von Bund und Ländern. Letztlich muss eine geringere Lehrverpflichtung in den dazu von den Wissenschaftsministerien der Länder erlassenen Verordnungen geregelt werden. Die Landesparlamente können dabei einen gewissen Druck ausüben.

Insgesamt ist es auch unter Nutzung sozialer Medien wie Twitter durchaus gelungen, das Thema in der Politik zu verankern. Ansätze für eine Absenkung der Lehrverpflichtung im Wege von Forschungs- oder Schwerpunktprofessuren haben sich 2020 und 2021 weiter verstärkt. Soweit solche Professuren allen Kolleginnen und Kollegen im Rahmen eines fairen Wettbewerbs befristet zur Verfügung stehen, sind sie ein Schritt in die richtige Richtung. Die Beschränkung auf einen ausgewählten Personenkreis geht allerdings daran vorbei, dass nach allen Hochschulgesetzen sämtliche Professorinnen und Professoren nicht nur lehren, sondern auch forschen, dass sich ihre variablen Gehaltsbestandteile danach bemessen, dass wir sie nach diesen Kriterien auswählen und dass die Neuberufenen dies auch erwarten – von den Erwartungen der Gesellschaft ganz zu schweigen. Keinesfalls darf es zu einer „Zwei-Klassen-Gesellschaft“ an HAW zwischen denen, die forschen, und denen, die „nur“ lehren, und damit zu einer Akzentverschiebung von der Lehre zur Forschung kommen,

95 Wissenschaftsrat (2007, S. 7, 44).

die das Profil unserer Hochschulart in Frage stellen würde. Lehre und Forschung müssen als gleichwertige Aufgaben gelebt werden, die auch in unterschiedlichen Lebensphasen von Professorinnen und Professoren von diesen variabel gewichtet werden können.

Es kommt daher jetzt darauf an, auf der Landesebene konkrete Verbesserungen bei den Lehrverpflichtungsverordnungen und der grundfinanzierten Personalausstattung zu erreichen. Die Bundesvereinigung hat dazu eine halbe Stelle für Öffentlichkeitsarbeit bereitgestellt und auf ihrer Homepage ein Fortschrittsmonitoring eingerichtet.

2. Normenkontrollverfahren in Niedersachsen

Parallel zur Kampagne „Erfolg braucht...“ hatte der Vorstand des **hlb**-Landesverbands Niedersachsen beim Oberverwaltungsgericht (OVG) des Landes einen Antrag gegen die erneute Festsetzung einer Regellehrverpflichtung von 18 SWS durch die im September 2018 erlassene Lehrverpflichtungsverordnung eingereicht. Die Besonderheit in Niedersachsen war, dass das Ministerium hier nicht die bisherige Verordnung geändert oder eine geänderte Fassung insgesamt neu bekannt gemacht, sondern eine neue Lehrverpflichtungsverordnung „erlassen“ hatte. Leider hat das OVG den Antrag am 18. November 2020 als unzulässig abgewiesen.⁹⁶ Der Erlass einer neuen sei gegenüber der Änderung einer bestehenden Regelung nur ein technischer Unterschied, so dass die Antragsfrist von einem Jahr gegen die bereits seit 1996 unverändert bestehende Höhe der Lehrverpflichtung abgelaufen sei. Mit der inhaltlichen Frage der Höhe der Lehrverpflichtung an HAW musste sich das Gericht daher nicht mehr befassen. Das Bundesverwaltungsgericht (BVerwG) hat die Beschwerde der antragstellenden Personen gegen die Nichtzulassung der Revision am 27. September 2021 zurückgewiesen.

Eine weitere und in allen Bundesländern bestehende Möglichkeit, die Höhe der Lehrverpflichtung rechtlich anzugreifen, ist nach neuerer Rechtsprechung der Weg über eine Feststellungsklage: Ein **hlb**-Mitglied geht hier mit einem Widerspruch gegen seine Hochschule vor, die – etwa im Wege der Stundenabrechnung – eine Lehrverpflichtung in Höhe von 18 SWS zugrunde legt. Die Zurückweisung des Widerspruchs durch die

96 Urteil vom 18. November 2020, 2 KN 644/19. www.dbovg.niedersachsen.de/jportal/portal/page/bsndprod.psml?printview=true&doc.id=MWRE200004715&st=ent&doctyp=juris-r&showdoccase=1¶mfromHL=true – Abruf am 20.07.2022.

Hochschule eröffnet den anschließenden Rechtsweg zum Verwaltungsgericht, Oberverwaltungsgericht/Verwaltungsgerichtshof (OVG/VGH), Bundesverwaltungsgericht (BVerwG) bis – da es sich um eine verfassungsrechtliche Frage handelt – zum Bundesverfassungsgericht. Nachteil ist hier, dass mit einer Verfahrensdauer im Bereich von gut zehn Jahren gerechnet werden muss. Der **hlb** prüft derzeit, in welchem Landesverband vor dem Hintergrund im Detail unterschiedlicher Regelungen ein solches Vorgehen die besten Erfolgsaussichten bietet.

Positiv ist, dass die eingeleitete rechtliche Überprüfung in allen Landesministerien schon jetzt erhebliche Unruhe verursacht hat. Die inhaltliche Argumentation des **hlb**, die Regellehrverpflichtung von 18 SWS sei wegen Einführung weiterer Aufgaben – insbes. der Forschung – durch die Gesetzgebung rechtswidrig geworden, ist nach allgemeiner Einschätzung zumindest plausibel. Möglicherweise waren die umfangreiche Ausbringung von Forschungsprofessuren in Bayern ebenso wie ähnliche Ansätze in Hessen schon durch diese Überlegung mit motiviert.

3. „Teaching Points“ statt LVS

Sollte es durch die politische Arbeit oder durch Gerichtsentscheidungen zu einer Überarbeitung der Lehrverpflichtungsregelungen kommen, ist damit zu rechnen, dass – vor dem Hintergrund beschränkter Haushaltsmittel – es nicht mit einer schlichten Reduktion getan ist. Vielmehr dürfte die gesamte Lehrverpflichtung für alle Hochschularten umfassend auf den Prüfstand gestellt werden.

Einen entsprechenden Versuch gab es schon einmal. Die Unternehmensberatung des CHE – „CHE consult“ – hatte 2005 ein Modell vorgestellt, nach dem die zeitlichen Pflichten der Professorinnen und Professoren nicht mehr über die Lehrverpflichtung in Präsenzstunden, sondern als Arbeitsbelastung mit pauschalierten Werten in „teaching points“ – ähnlich den für die Belastung von Studierenden maßgeblichen credit points – gemessen werden sollten. Auf den ersten Blick verspricht ein solches Modell eine höhere Gerechtigkeit im Detail. Eine Arbeitsgruppe des **hlb** erarbeitete hierzu ein Positionspapier.⁹⁷ Dort wurde gefordert, eine Berechnung der Arbeitszeit von Professorinnen und Professoren müsse flexibel sein, ein Mindestmaß an Forschung und fachlicher Fortbildung gewährleisten, die

97 Abgedruckt in Die Neue Hochschule, Nr. 1 (2007), S. 8. www.hlb.de/fileadmin/hlb-global/downloads/dnh/full/2007/DNH-2007-1-0.pdf – Abruf am 20.07.2022.

zunehmenden nicht lehr-, prüfungs- oder forschungsnahe Tätigkeiten realistisch abbilden, Anreize für eine Profilschärfung der Fachhochschule, für Anwendungsbezug und Gruppenarbeit schaffen sowie leicht handhabbar sein. Dazu sei eine Orientierung an Präsenzstunden gegenüber einer Erfassung in „teaching points“ weiterhin vorzuziehen. Nach einer umfassenden Diskussion auf der Delegiertenversammlung des *hlb* 2006 wurde dem Vorschlag des CHE entgegengehalten, er versuche in bürokratischer Weise mit einer nicht erreichbaren Detailgenauigkeit, eine Gerechtigkeit bei der Belastung der verschiedenen Kolleginnen und Kollegen zu erreichen, die so nicht erreichbar sei. Außerdem sei es auf universitäre Arbeitsbedingungen zugeschnitten und führe an Fachhochschulen zu einer verkappten Erhöhung der Arbeitszeit. Danach war von diesem Ansatz nichts mehr zu vernehmen.

Die entsprechenden Überlegungen des *hlb* haben bei einer Neureglung der Lehrverpflichtung unverändert Gültigkeit.

IX. Weitere Aktivitäten des *hlb*

1. Mitwirkung der HAW im Wissenschaftsrat

1976 starteten der *hlb* und die damalige FRK eine erfolgreiche Initiative beim Bund und den Ländern sowie bei den Vertretern des Wissenschaftsrates, mindestens eine Person aus dem Fachhochschulbereich in die 16-köpfige wissenschaftliche Kommission des Wissenschaftsrates als des höchstrangigen Beratungsgremiums für die Wissenschafts- und Hochschulpolitik zu berufen. 1991 folgte ein zweite⁹⁸, 2021 eine dritte Person aus den HAW.⁹⁹

2. Professorinnen und Professoren an Verwaltungshochschulen

Mehrfach befasste sich der *hlb* mit der besonderen Situation der Fachhochschulen für die öffentliche Verwaltung. An ihnen werden die künftigen Beamtinnen und Beamten des gehobenen Dienstes für den Polizeivoll-

98 Klockner (2010, S. 15).

99 www.hlb.de/fileadmin/hlb-global/downloads/pressemitteilungen/2021-01-27_hlb_gratuiert_Prof._Dr._Uta_Gaidys_zur_Berufung_in_den_Wissenschaftsrat.pdf – Abruf am 15.08.2022.

zugsdienst, die allgemeine Landesverwaltung, die Steuerverwaltung, die Rechtspflege sowie die Kommunen ausgebildet. Die Hochschulgesetze und Lehrverpflichtungsverordnungen der Länder finden auf diese Hochschulen nicht oder nur sehr eingeschränkt Anwendung. Die Hochschule des Bundes für öffentliche Verwaltung beruht noch immer auf einem vorläufigen Errichtungserlass aus dem Jahr 1973. Die Aufsicht über diese Hochschulen führen in der Regel die Innen- und sonstigen Fachministerien.

Bereits 1986 veranstaltete der *hlb* zu den Besonderheiten dieses Hochschultyps eine Tagung, deren Ergebnisse in einem Tagungsband veröffentlicht wurden.¹⁰⁰ In den folgenden Jahren war der Präsident des *hlb* mehrfach bei der Hochschule des Bundes für öffentliche Verwaltung und in der Rektorenkonferenz der Verwaltungsfachhochschulen zu Gast. 2005 wirkte er in einer Arbeitsgruppe der HRK zu Verwaltungshochschulen mit. Eine Arbeitsgruppe des *hlb* erarbeitete 2016 ein Positionspapier, in dem der *hlb* die Defizite dieser Hochschulart kritisierte und u. a. die Schaffung eines hochschuladäquaten Umfelds anstelle schulischer Bedingungen, eine stärkere Hochschulautonomie gegenüber den Aufsichtsbehörden, mehr Befugnisse für Selbstverwaltungsorgane, bessere Forschungsbedingungen und eine an anderen Hochschulen orientierte Lehrverpflichtung forderte.¹⁰¹

3. Angestellte Professorinnen und Professoren an staatlichen Hochschulen

Angestellte Professorinnen und Professoren an staatlichen Hochschulen sind dadurch benachteiligt, dass sie in der Regel dieselbe Bruttovergütung erhalten wie ihre verbeamteten Kolleginnen und Kollegen, davon aber Sozialleistungen abführen müssen, so dass ihr Nettoeinkommen deutlich geringer ausfällt. Zudem erhalten sie nach Ende ihrer Dienstzeit oder im Versorgungsfall anstelle einer Pension eine erheblich geringere Rente.

Eine Arbeitsgruppe des *hlb* erarbeitete dazu 2014 ein Positionspapier, in dem u. a. gefordert wurde, angestellte Professorinnen und Professoren müssten hinsichtlich der Nettovergütung und der Altersversorgung vergleichbaren Beamtinnen und Beamten gleichgestellt werden. Als Modell haben wir auf die TU Darmstadt verwiesen, die vom Land Hessen für

100 Godehart/Johannsen 1988.

101 [www.hlb.de/fileadmin/hlb-global/downloads/uber_uns/2016-03-11-AG_Professoren_an_FHoeV-Ergebnispapier_final.pdf](https://fileadmin/hlb-global/downloads/uber_uns/2016-03-11-AG_Professoren_an_FHoeV-Ergebnispapier_final.pdf) – Abruf am 21.07.2022.

angestellte Professorinnen und Professoren einen die Mehrkosten eines Angestelltenverhältnisses ausgleichenden Zuschuss erhält.¹⁰²

Der *hlb* hat diese Forderungen mehrfach an die zuständigen Innen- und Wissenschaftsministerien herangetragen. Diese verwiesen in ihren Antworten lapidar darauf, die Unterschiede zwischen Beamtinnen und Beamten sowie Angestellten seien dem System des öffentlichen Dienstes immanent und könnten nicht allein für Hochschulen aufgehoben werden.

4. *Professorinnen und Professoren an privaten Hochschulen*

Eine weitere spezifische Personengruppe sind diejenigen Professorinnen und Professoren, die bei der zunehmenden Zahl privater Hochschule angestellt sind. Ihre Arbeitsbedingungen sind, da es keinen einschlägigen Tarifvertrag gibt, einzelvertraglich geregelt. Zudem unterliegen diese Hochschulen nur den groben Rahmenbedingungen der Hochschulgesetze,¹⁰³ so dass dort in der Regel ein geringeres Maß an Selbstverwaltung, keine Wissenschaftsfreiheit und schlechtere Forschungsbedingungen bestehen.

Auch hierzu hat der *hlb* eine Arbeitsgruppe eingesetzt, die den Kontakt zum – die Arbeitgeberseite vertretenden – Verband der privaten Hochschulen e. V. aufgenommen hat.

5. *Professorinnen und Professoren mit Vordienstzeiten in den neuen Bundesländern*

Ebenfalls mehrfach haben wir auf die ungerechte Behandlung von Kolleginnen und Kollegen aus den neuen Bundesländern hingewiesen, die aufgrund vor dem 3. Oktober 1990 erbrachter qualifizierter Leistungen im Studium, in der beruflichen Praxis oder im Wissenschaftsbereich der ehemaligen DDR berufen wurden, ohne dass diese Leistungen bei der Ruhegehaltsfähigkeit nach der Herstellung der deutschen Einheit und damit für die Pension anerkannt werden. Zuletzt hat der *hlb* dazu den Ost-Beauftragten der Bundesregierung zum 3. Oktober 2020 um Unterstützung gebeten.

In der Antwort wurde darauf hingewiesen, dass der Ausschluss ruhegehaltsfähiger Vordienstleistungen für Beamtinnen und Beamte auf dem

102 www.hlb.de/fileadmin/hlb-global/downloads/uber_uns/hlb_AG_Angestellte_Professoren-Positionspapier-2014-12-12.pdf – Abruf am 21.07.2022.

103 Z. B. § 64 NHG.

Einigungsvertrag beruhe, nach dem derartige Zeiten allein bei der Rentenversicherung berücksichtigt würden. Die Verfassungsmäßigkeit dieser Regelung sei vom Bundesverfassungsgericht bestätigt worden. Auf die Besonderheiten des Hochschulbereiches wurde nicht eingegangen.

6. Arbeitnehmer-Erfindungsgesetz

Durch eine Änderung des Arbeitnehmer-Erfindungsgesetzes wurde 2001 anstelle der Verwertung von Erfindungen durch Professorinnen und Professoren („Hochschullehrer-Privileg“) eine Verwertung durch die Hochschule eingeführt, an der Professorinnen und Professoren pauschal zu beteiligen sind. Daraus ergaben sich in der Praxis an den Fachhochschulen erhebliche Schwierigkeiten. Zum einen wurde der Prozess durch Einschaltung der Hochschulen und von deren Seite zusätzlicher Patentverwertungsagenturen erheblich verkompliziert, zum anderen scheiterten viele Kooperationen bereits im Vorfeld, weil sich Hochschulen und Patentverwertungsagenturen nicht in der Lage sahen, der industriellen Auftraggeberin oder dem industriellen Auftraggeber die Rechte aus bei der Auftragsabwicklung etwa anfallenden Erfindungen abzutreten.

Der **hlb** hat – in Abstimmung mit dem BDI und der Steinbeis-Stiftung – der Bundes-Bildungsministerin 2003 diese Problematik vorgetragen und führte mit ihr dazu ein persönliches Gespräch. Im Rahmen eines gemeinsamen Workshops erarbeiteten **hlb** und BDI im November 2004 ein gemeinsames Positionspapier, das dem Bundesministerium zugeleitet wurde. Auch wenn nach Auffassung des **hlb** die Schwierigkeiten für die Forschung an Fachhochschulen durch das Arbeitnehmer-Erfindungsgesetz nicht befriedigend gelöst worden sind, ist es doch um diese Problematik seither ruhig geworden.

7. Exzellenzinitiative und Exzellenzstrategie

Als einzige Organisation im Wissenschaftsbereich mahnte der **hlb** frühzeitig mit einer Pressemitteilung im Januar 2004 eine Beteiligung der Fachhochschulen an der 2005 gestarteten Exzellenzinitiative an. Er erhob die Forderung, nicht ganze Hochschulen als Elite zu klassifizieren, sondern Fachbereiche oder kleinere Einheiten mit der Folge, dass Fachhochschulen zumindest eine Chance auf Partizipation an den bereitgestellten Mitteln hätten. Zudem müssten bei der Identifikation exzellenter Hochschulen

auch herausragende Lehrleistungen – eine Stärke der Fachhochschulen – berücksichtigt werden. Insgesamt wies der **hfb** auf die Notwendigkeit hin, nicht blind dem amerikanischen Hochschulsystem nachzueifern, sondern die hohe Qualität in der Breite als Stärke des deutschen Hochschulwesens zu erhalten.

Dieser Gedanke wurde von den Ländern in die Verhandlungen mit dem Bund eingebracht und schlug sich immerhin insoweit nieder, als im Rahmen der Exzellenzinitiative nicht nur Projektmittel für zehn „exzellente“ Hochschulen bereitgestellt wurden, sondern daneben Graduiertenschulen eingerichtet und Netzwerke geschaffen wurden, an denen theoretisch die – sogar explizit genannten – Fachhochschulen partizipieren konnten. Allerdings kritisierte der **hfb**, dass die Antragstellung Universitäten vorbehalten war, die Fachhochschulen also von deren Goodwill zur Einbeziehung abhängig seien, und dass eine Begutachtung durch die nicht mit Verständnis für anwendungsorientierte Forschung glänzende DFG unter Beteiligung des Wissenschaftsrates erfolgte. Im Ergebnis waren Fachhochschulen an den 1,9 Mrd. €, die Bund (75 Prozent) und Länder mit der Exzellenz-Initiative den Hochschulen zur Verfügung stellten, praktisch nicht beteiligt.

Der **hfb** regte daher im Gespräch mit der Bundesbildungsministerin 2006 an, ein Exzellenz-Programm für die Berücksichtigung der Fachhochschulen bei der anwendungsorientierten Forschung aufzulegen; anschließend stellten wir Eckpunkte für ein solches Programm 2006 in einer Ideenwerkstatt in Bonn zur Diskussion. Dort wandten sich vor allem einige prominente Rektoren von Fachhochschulen gegen den Vorschlag des **hfb**: Stelle ein solches Programm die anwendungsorientierte Forschung in den Mittelpunkt, könne es die bestehenden Programme des Bundes (FH-profUnd, IngenieurNachwuchs und ProfilNT) kannibalisieren. Betone es die Lehre, falle es nach der Föderalismus-Reform nicht mehr in die Kompetenz des Bundes. Der Begriff „Exzellenz“ sei für die auf Universitäten zugeschnittene Initiative verbraucht und stehe den „Losern“ nicht mehr zur Verfügung. Der Prozess der Herausbildung von Elite-Fachhochschulen stehe erst noch bevor, ein Exzellenz-Programm sei daher verfrüht. Und wenn überhaupt, sei der **hfb** nicht der richtige Initiator ...

Dagegen betonte der **hfb**, im zunehmenden Wettbewerb der Hochschulen müssten auch Spitzenleistungen an Fachhochschulen finanziell gefördert und sichtbar gemacht werden. Natürlich gehe es darum, zusätzliche Ressourcen für unsere Hochschulen zu erschließen und nicht Mittel aus bestehenden Programmen herauszuschneiden. Merkmal einer Förderung könne insoweit die Nutzung an der Hochschule gewonnener Erkenntnisse durch die Industrie („spin-off“) sein. Neben der Forschung müsse

die Lehre ein Kriterium sein, so dass es sich nur um ein gemeinsames Programm von Bund und Ländern handeln könne. Anträge sollten nur Fachhochschulen stellen dürfen, die ihrerseits mit anderen Hochschulen in Netzwerken kooperieren können. Schließlich könne es nicht um eine Ausdifferenzierung auch der Fachhochschulen in „Elite“ und „Sonstige“ gehen, sondern um eine Förderung exzellenter Bereiche an einer Vielzahl von Fachhochschulen und deren Vernetzung mit Partnern aus Industrie und Forschung mit dem Ziel der strategischen Weiterentwicklung unserer Hochschulen zu international wettbewerbsfähigen Lehr- und Forschungseinrichtungen des Europäischen Hochschulraumes.

Bei der bevorstehenden Neuauflage der jetzt Exzellenzstrategie genannten Exzellenzförderung blieb der Versuch des **hlb**, die HAW angemessen einzubringen, leider erneut erfolglos.¹⁰⁴ Aber immerhin: Die zur damaligen „Exzellenz“ an Fachhochschulen eingebrachten Überlegungen des **hlb** entsprechen weitgehend dem aktuellen Vorhaben der Gründung und Ausgestaltung der DATI.

8. Landessprache in der Lehre

Auf Anregung aus der Mitgliedschaft hat sich der **hlb** zudem mit der Frage englischsprachiger Lehrveranstaltungen befasst.

Eine Arbeitsgruppe hat dazu 2019 ein Diskussionspapier erarbeitet, in dem dargelegt wurde, Internationalisierung dürfe nicht als eine bloße Umstellung der Lehre in die englische Sprache missverstanden werden. Stattdessen solle die Lehre in der Regel in der Landessprache erfolgen, englischsprachige Studiengänge sollten sachlich zu begründende Ausnahmefälle bleiben. Wünschenswert sei eine akademische Mehrsprachigkeit in dem Sinne, dass auch fremdsprachige Fachlehrveranstaltungen in deutschsprachige Studiengänge integriert werden. Entscheidungen über die einzusetzende Sprache seien wissenschaftsgeleitet zu treffen und gehörten in die Hand der Professorinnen und Professoren. Für die Entwicklung der Sprachkompetenz in mehreren Sprachen sowie für den Erwerb und Ausbau einer reflektierten interkulturellen Kompetenz im Rahmen von Lehrveranstaltungen müssten die Hochschulen stärker als bisher finanziell

104 Pressemitteilung des **hlb** vom 16. Februar 2022. www.hlb.de/fileadmin/hlb-global/downloads/pressemitteilungen/2022-02-16_PM_hlb_fordert_die_Beruecksichtigung_von_HAW_bei_der_Foerderlinie_Exzellenzcluster.pdf – Abruf am 21.07.2022.

unterstützt werden. Schließlich sollten internationale Studienprogramme es insbesondere ermöglichen, Teile des Studiums an ausländischen Hochschulen zu absolvieren.¹⁰⁵

9. Corona-Pandemie

Auf die im Frühjahr 2019 einsetzende Corona-Pandemie reagierte der *hlb* schon Anfang April, indem er sich gegen ein „Nichtsemester“ wandte und betonte, vorrangiges Ziel müsse es sein, unseren Studierenden eine geordnete Fortsetzung ihres Studiums zu ermöglichen. Konsequenterweise haben wir als Professorinnen und Professoren gerade an den HAW in unvorstellbar kurzer Zeit unsere Lehre auf virtuelle Formate umgestellt.

Nachdem wir schon glaubten, zum Wintersemester 2019/20 Corona überwunden zu haben, und weitgehend – auch entsprechend einer Forderung des *hlb* – zur Präsenzlehre zurückgekehrt waren, führt uns die Omikron-Variante zum Semesterende wieder weitgehend zurück in digitale Lehrformate. Im Frühjahr 2021 forderte der *hlb* erneut, die Sommerpause zu nutzen, um zum Wintersemester 2020/21 mit geeigneten Konzepten so weit wie möglich zur Präsenzlehre zurückkehren zu können.¹⁰⁶

10. Digitalisierung der Lehre

Auch wenn wir in der Corona-Pandemie die Präsenzlehre schmerzlich vermisst haben, wurde zugleich deutlich, dass eine digitale Lehre auch Chancen eröffnet. Es zeigte sich, dass unsere Arbeit – wie in anderen Bereichen auch – nach Corona anders aussehen wird als davor.

Auf Anregung der Bundes-Delegiertenversammlung setzte der *hlb* daher eine Arbeitsgruppe ein, die sich mit den Erfahrungen der Corona-Ausnahmesituation befasste und der Frage nachging, welche Konsequenzen sich daraus für die Zeit nach dem Ende der Pandemie ergeben. Erste Ansätze sind, dass die Präsenzlehre durch digitale Formate nicht ersetzt, aber sinnvoll ergänzt werden kann, dass die Lehrenden selbst die wesentlichen

105 www.hlb.de/fileadmin/hlb-global/downloads/uber_uns/hlb-Diskussionspapier_Landessprache_in_der_Lehre-interaktiv_final.pdf – Abruf am 21.07.2022.

106 Pressemitteilung des *hlb* vom 6. April 2022. www.hlb.de/fileadmin/hlb-global/downloads/pressemitteilungen/2021-04-06_hlb_PM_Oeffnungsperspektive_zum_WS.pdf – Abruf 21.07.2022.

Entscheidungen über den Einsatz digitaler Elemente in ihrer Lehre treffen müssen und dass die Politik für eine sinnvolle Umgestaltung die notwendige Infrastruktur und den Service bereitstellen muss.¹⁰⁷

D. Fazit: Erhalt des Profils

Im Ergebnis dürfte es nicht übertrieben sein zu behaupten, dass niemand den erfolgreichen Weg der Fachhochschulen zu den heutigen HAW derart stetig und intensiv begleitet hat wie der *hlb*. Die Erfolge dieser neuen Hochschulart sind daher zum großen Teil auch Erfolge der politischen Arbeit der Professorinnen und Professoren und ihrem Berufsverband *hlb*.

Unverkennbar führte der bisherige Weg dieser neuen Hochschulart zu einer Konvergenz mit dem alten Hochschultyp der Universität, etwa bei Abschlüssen und Studiengängen, Forschung, wissenschaftlichen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern, W-Besoldung, Qualifikationswegen von Professorinnen und Professoren, Eingangsvoraussetzungen der Studierenden oder Promotion. Gelegentlich wurde den HAW unterstellt, sie wollten – „kleine“ – Universitäten werden. Eben dieser Versuchung dürfen sie nicht erliegen.

Der Wissenschaftsrat ging erstmals in seinen „Empfehlungen zur künftigen Rolle der Universitäten im Wissenschaftssystem“ 2006 davon aus, dass der Hochschulbereich den Bedarf der wissenschafts- und technologieintensiven Gesellschaft an einer zunehmenden Zahl hoch qualifizierter Absolventinnen und Absolventen, denen wissenschaftliches Denken, wissenschaftliche Methoden und Erkenntnisse vertraut sind und die in der Lage sind, sie auch in der beruflichen Praxis außerhalb der Forschung anzuwenden, nur decken kann, wenn die bisherige binäre institutionelle Differenzierung zwischen Universitäten und Fachhochschulen ersetzt wird durch eine zunehmend individualisierte Profilbildung jeder einzelnen Hochschule. Als Orientierung sowohl für Studierende, Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler als auch für die Hochschulen, die ihre unmittelbaren Wettbewerberinnen identifizieren wollen, würden sich neben der Universität nach traditionellem Verständnis und der Fachhochschule neue

107 Pressemitteilung des *hlb* vom 2. März 2022. www.hlb.de/fileadmin/hlb-global/downloads/pressemitteilungen/2021-03-02_hlb_PM_Digitale_Angebote_und_Lehre_in_Praesenz.pdf – Abruf am 21.07.2022.

Typenraster wie die „Professional University“, die „Forschungsuniversität“ oder das „Liberal Arts College“ herausbilden.¹⁰⁸

Dieser Prozess ist inzwischen fortgeschritten. „Die“ Universität gibt es nicht mehr. Stattdessen besteht ein heterogenes Feld von Exzellenzuniversitäten, forschungsorientierten, aber nicht am Exzellenz-Programm beteiligten Universitäten, sowie sektoral (Sport-, Kunst-, Musik und – in Baden-Württemberg – Pädagogische Hochschulen) oder regional ausgerichteten Universitäten. Konsequenz haben sich die „führenden technischen Universitäten“ in der Gruppe der „TU9“ oder 15 dem Modell der medizinführenden großen „forschungsorientierten Volluniversität“ folgende Universitäten in der Gruppe der „German U15“ zusammengeschlossen.

Ähnlich hat sich „die“ einstmals homogene Gruppe der HAW diversifiziert. Neben Hochschulen, die ihre Forschungsstärke betonen (etwa die Gruppe der UAS7 als „leading German Universities of Applied Sciences committed to excellence in teaching and research“ oder die Mitgliedshochschulen in der EUA), stehen Hochschulen, die ihr sektorales Profil pflegen (z. B. die HAWtech mit technischem Schwerpunkt, starker Praxisorientierung und hoher Reputation), und regional orientierte HAW.

Die Herausforderung besteht darin, in dieser Situation den erfolgreichen Hochschultyp der HAW trotz der Konvergenz mit Universitäten in seiner spezifischen Rolle weiterzuentwickeln. Grundlage dafür ist der Erhalt der typenbildenden Erfolgsmerkmale. Dazu zählt in allererster Linie die Doppelqualifikation der Professorinnen und Professoren. Auch vor dem Hintergrund der schwierigen Personalgewinnung darf es keine Abstriche bei deren wissenschaftlicher Qualifikation oder berufspraktischer Expertise geben. Auch weitere Erfolgsmerkmale wie das Commitment für die Lehre mit einem engen Bezug zu den Studierenden in kleinen Lehrgruppen, die Einbeziehung der Berufspraxis in das Studium über Projekte, Praxisphasen und Abschlussarbeiten sowie das hohe Maß an Interdisziplinarität müssen wir erhalten und pflegen.

Literatur- und Quellenverzeichnis

Bundesministerium für Bildung und Wissenschaft (Hrsg.): Forschungslandkarte Fachhochschulen. Potenzialstudie. Berlin, 2004.

Epping, Volker: Niedersächsisches Hochschulgesetz, Handkommentar, Baden-Baden. Nomos, 2016, zit. als Autor in Epping, NHG, §, Rn.

108 Wissenschaftsrat (2006, S. 13ff., 41 f.).

- von Coelln, Christian; Pautsch, Arne: Hochschulrecht Niedersachsen, Kommentar. München: Beck 2020. zit. als BeckOK Hochschulrecht Niedersachsen, NHG, Autor, §, Rn.
- Godehart, Wilfried; Johannsen, Dieter (Hrsg.): Fachhochschule und öffentlicher Dienst. Köln u. a., 1988.
- von Grünberg, Hans-Henning; Helbig, Muriel; Christmann, Anna; Gehring, Kai: Konzept zur Gründung einer nationalen Agentur zur Förderung von Innovation und Wissens- und Technologietransfer. kai-gehring.de/wp-content/uploads/2021/03/210226_Autorinnenpapier-D.Innova_final.pdf – Abruf am 19.07.2022.
- Groh, Helmut: Promotionsrecht für Fachhochschulen. In: Die neue Hochschule, Heft 3 (1991), S. 4–6.
- Kempen, Bernhard: Das Promotionsrecht gehört den Universitäten, Analysen und Argumente, Ausgabe 150. Berlin: Konrad-Adenauer-Stiftung 2014. library.kas.de/GetObject.ashx?GUID=31312610-21fd-e311-9d2b-005056b96343&IDUSER=NotAllowed – Abruf am 22.07.2022.
- Klockner, Clemens: Die Fachhochschulrektorenkonferenz (FRK) auf dem Wege zur Vereinigung mit der Hochschulrektorenkonferenz (HRK) 1972- 1995: Entwicklungsgeschichte, Stellungnahmen und Beschlüsse, Positionsbestimmungen. Bonn: HRK 2010. www.hrk.de/fileadmin/redaktion/hrk/02-Dokumente/02-10-Publikationsdatenbank/Beitr-2010-06_FRK.pdf – Abruf am 22.07.2022.
- Klockner, Clemens: Die Gründerzeit ist schon Geschichte, Eine exemplarische Betrachtung der Vorgeschichte und der Anfangsjahre der Fachhochschule Wiesbaden. Wiesbaden: Hochschule RheinMain 2012.
- Kultusministerkonferenz: Strukturvorgaben für die Einführung von Bachelor-/Bakkalaureus- und Master-/Magisterstudiengängen der KMK vom 5. März 1999, geändert am 14. Dezember 2001.
- Kultusministerkonferenz: Ländergemeinsame Strukturvorgaben gemäß § 9 Abs. 2 HRG für die Akkreditierung von Bachelor- und Master-Studiengängen der KMK vom 10. Oktober 2003, aktuell in der Fassung vom 4. Februar 2010. www.kmk.org/fileadmin/Dateien/pdf/Themen/Hochschule/2003_10_10-Laendergemeinsame-Strukturvorgaben.pdf – Abruf am 22.07.2022.
- Müller-Böling, Detlef: Die entfesselte Hochschule. Gütersloh, 2000.
- Müller-Bromley, Nicolai: Das neue Niedersächsische Hochschulgesetz. In: Die neue Hochschule, Nr. 1 (2003), S. 32–38. www.hlb.de/fileadmin/hlb-global/downloads/dnh/full/2003/DNH-2003-1.pdf – Abruf am 22.07.2022.
- Müller-Bromley, Nicolai: Von der Fachhochschule zur Bologna-Universität? In: Die neue Hochschule, Nr. 6 (2003), S. 3. www.hlb.de/fileadmin/hlb-global/downloads/dnh/full/2003/DNH-2003-6.pdf – Abruf am 22.07.2022.
- Müller-Bromley, Nicolai: Die Umsetzung der W-Besoldung an den Fachhochschulen in Niedersachsen. In: Die neue Hochschule, Nr. 3 (2004), S. 18–27. www.hlb.de/fileadmin/hlb-global/downloads/dnh/full/2004/DNH-2004-3.pdf – Abruf am 22.07.2022.

- Müller-Bromley, Nicolai: *hfb* verhandelt W-Besoldung vor dem Bundesverfassungsgericht. In: Die neue Hochschule, Nr. 4–5 (2011), S. 150–155. www.hlb.de/fileadmin/hlb-global/downloads/dnh/full/2011/DNH-2011-4-5.pdf – Abruf am 22.07.2022.
- Müller-Bromley, Nicolai: Fachhochschulen brauchen das Promotionsrecht, Analysen und Argumente, Ausgabe 153. Berlin: Konrad-Adenauer-Stiftung 2014. library.kas.de/GetObject.ashx?GUID=be32c114-7f2e-e411-9ab4-005056b96343&IDUSER=NotAllowed – Abruf am 22.07.2022.
- Müller-Bromley, Nicolai: Freiheit von Forschung und Lehre – auch an Fachhochschulen. In: Die neue Hochschule, 2022, Heft 2, S. 24–27. doi.org/10.5281/zenodo.6382003
- Stifterverband für die deutsche Wissenschaft (Hrsg.): Qualität durch Wettbewerb und Autonomie, Landeshochschulgesetze im Vergleich. Essen, 2002.
- Vereinbarung von IMK und KMK über den „Zugang von Bachelor und Master-Absolventen zum öffentlichen Dienst“, beschlossen von IMK am 17. April 2002 und KMK am 21. April 2002.
- Vereinbarung von IMK und KMK über den „Zugang zu den Laufbahnen des höheren Dienstes durch Masterabschlüsse an Fachhochschulen“, ursprünglich beschlossen von IMK am 6. Juni 2002 und KMK am 24. Mai 2002, geändert durch Beschluss der IMK vom 20. September 2007 und der IMK vom 07. Dezember 2007.
- Waldeyer, Hans-Wolfgang: Entwurf eines Gesetzes zur Herstellung der Gleichwertigkeit der Fachhochschulen. In: Die neue Hochschule, Nr. 1 (2003), S. 28–30. www.hlb.de/fileadmin/hlb-global/downloads/dnh/full/2003/DNH-2003-1.pdf – Abruf am 22.07.2022.
- Wissenschaftsrat: Empfehlungen zur künftigen Rolle der Universitäten im Wissenschaftssystem vom 27. Januar 2006, Drs. 7067–06. Berlin, 2006.
- Wissenschaftsrat: Empfehlungen zu einer Lehrorientierten Reform der Personalstruktur an Universitäten vom 26. Januar 2007, Drs. 7721–07. Köln, 2007.
- Wissenschaftsrat: Empfehlungen zur Vergabe des Promotionsrechts an nichtstaatliche Hochschulen vom 9. Juli 2009, Drs. 9279–09. Berlin, 2009.
- Wissenschaftsrat: Stellungnahme zum Promotionskolleg für angewandte Forschung der Fachhochschulen in Nordrhein-Westfalen, Drs. 9860–22. Köln, 2022. doi.org/10.57674/h2xk-3d71