

Schriften zum Öffentlichen Recht

Band 556

Schließung einer Hochschule wegen Studentenmangels

Hochschul-, organisations- und
beamtenrechtliche Probleme

Von

Ulrich Karpen



Duncker & Humblot · Berlin

ULRICH KARPEN

Schließung einer Hochschule wegen Studentenmangels

Schriften zum Öffentlichen Recht

Band 556

Schließung einer Hochschule wegen Studentenmangels

Hochschul-, organisations- und beamtenrechtliche Probleme

Von

Ulrich Karpen

Professor an der Universität Hamburg



Duncker & Humblot · Berlin

CIP-Titelaufnahme der Deutschen Bibliothek

Karpen, Ulrich:

Schließung einer Hochschule wegen Studentenmangels:
Hochschul-, organisations- und beamtenrechtliche Probleme /
von Ulrich Karpen. — Berlin: Duncker u. Humblot, 1989

(Schriften zum Öffentlichen Recht; Bd. 556)

ISBN 3-428-06614-6

NE: GT

Alle Rechte vorbehalten

© 1989 Duncker & Humblot GmbH, Berlin 41

Druck: Berliner Buchdruckerei Union GmbH, Berlin 61

Printed in Germany

ISSN 0582-0200

ISBN 3-428-06614-6

Vorwort

Nach Jahrzehnten einer gewaltigen Expansion – die Zahl der Studenten stieg von ca. 250.000 in den Sechziger Jahren auf heute über 1,2 Mio – ist das Hochschulwesen in eine Kontraktionsphase eingetreten; schrumpfende Haushalte sind Planungsmaßstab; Hochschulverwaltung ist zur „Verwaltung des Mangels“ geworden; Studenten bleiben aus.

Mangelnde Nachfrage nach Studienplätzen hat dazu geführt, daß Studiengänge eingestellt, Fachbereiche aufgelöst, Professoren versetzt werden. In neuerer Zeit sind Landesregierungen dazu übergegangen, ganze Hochschulen zu schließen oder zusammenzulegen. Dieses Schicksal traf zunächst einige – z. T. sehr traditionsreiche – Pädagogische Hochschulen, weil die Nachfrage nach Lehrern auf Null zurückgegangen war. Mittlerweile sind aber auch andere Hochschulen vom Planungstod bedroht.

Der „Wesentlichkeitstheorie“ des Bundesverfassungsgerichtes folgend, die besagt, daß alle wesentlichen Entscheidungen des Staatshandelns von den Parlamenten selbst getroffen werden müssen, sind die Landtage dazu übergegangen, Hochschulschließungen selbst vorzunehmen und dafür die Gesetzesform zu wählen. So auch der Nordrhein-Westfälische Landtag, der im Hochschuländerungsgesetz vom 15. 3. 1988 (GVBl. 1988, S. 144) u. a. die Auflösung der Fachhochschule Hagen beschlossen hat.

Diese Hochschulorganisationsmaßnahme ist nach Meinung des Verfassers fehlerhaft. Er hat seine Rechtsauffassung in einem Gutachten dargelegt, das er auf der Grundlage des Gesetzentwurfes verfaßt hat. Die Fassung des Entwurfs ist inhaltlich im wesentlichen unverändert Gesetz geworden, nach der Reorganisation ist von der Fachhochschule Hagen nicht mehr viel übriggeblieben. Die Entscheidung des Gesetzgebers führt zu Fragen der Beurteilung der Landeshochschulplanung, zur Bewertung der Rolle und Funktion einer Hochschuleinrichtung in der Region, in der Stadt etc. Ihnen widmet sich diese Arbeit im besonderen. Sie nimmt aber auch zu den beamtenrechtlichen Fragen der Versetzung von Professoren Stellung. Schließlich bezieht sie auch die wichtigsten verfassungs- und verwaltungsprozessualen Probleme mit ein.

Das alles ist erst ein Anfang. Die tiefen Einbrüche, die die seit 1970 deutlich sinkenden Geburtenzahlen in die Zahl der Studienbewerber bewirken werden, haben in realistischer Einschätzung der Lage die Folge, daß das Hochschulwesen noch weiter konzentriert wird. Schon heute stehen Hochschulen in einem teils förderlichen, teils ruinösen Wettbewerb miteinander. Im Blick auf diese recht gut prognostizierbare Entwicklung betritt die hier vorgelegte Studie frühzeitig Neuland.

Ulrich Karpen

Inhaltsverzeichnis

A. Einführung und Problemstellung	9
I. Die geplanten gesetzgeberischen Maßnahmen	9
1. Artikel I § 1 EHSÄG	9
2. Gründe für die gesetzgeberischen Maßnahmen	10
3. Gegengründe der FHS Hagen	11
4. Rechtsfragen	12
II. Staatlicher Organisationsvorbehalt, Ausbildungs- und Wissenschafts- freiheit	13
1. Das HSÄG als staatliche Organisationsmaßnahme und ihre Schran- ken	13
2. Ausbildungsfreiheit als Schranke der Aufhebung von Studieng- gängen und der Schließung einer Hochschule	13
3. Wissenschaftsfreiheit als Lehrfreiheit als Schranke der Aufhebung von Studiengängen und der Auflösung einer Hochschule	17
4. Wissenschaftsfreiheit als Selbstverwaltungsrecht als Schranke der Aufhebung von Studiengängen und der Auflösung der Hochschule	18
III. Auflösung der FHS Hagen durch Gesetz	23
1. „Wesentlichkeitstheorie“	23
2. Maßnahme- und Einzelfallgesetz	23
3. Planung nach dem Gegenstromprinzip	25
4. Abwägung zwischen staatlichem Organisationsinteresse und Wis- senschaftsfreiheit	27
IV. Abwägungsfehler des Gesetzgebers und ihre verfassungsgerichtliche Überprüfung	30
V. Der Gang der Untersuchung	32
B. Überprüfung des EntwHSÄG auf seine Verfassungsmäßigkeit	34
I. Verletzung des Anhörungsgebotes?	34
1. Die tatsächlichen Ereignisse	34
2. Rechtsstaatliches Verfahren	35
3. Anhörung der FHS Hagen	35
4. Verstoß gegen den Grundsatz des hochschulfreundlichen Verhal- tens?	36
II. Inhaltliche Überprüfung des EntwHSÄG – Rechtsstaatlichkeit als Gemeinwohlprinzip, Verhältnismäßigkeit und Rechtssicherheit	38
1. Konkretisierung des Gemeinwohls unter Beachtung des Verhält- nismäßigkeitsprinzips?	39
a) Abwägung der betroffenen Belange	39

b) Standortplanung: FHS Hagen in Stadt und Region	40
c) Kapazitätsplanung	45
d) Aufgabenplanung	48
e) Ausstattungsplanung	53
f) Ausgleich für den Verlust der FHS Hagen durch die Fernuni- versität Hagen sowie die Standorte Iserlohn, Bochum und Dortmund	55
g) Alternative: Bildung einer Verwaltungsgemeinschaft zwischen der Fernuniversität und der FHS Hagen	57
2. Verstoß gegen rechtsstaatliche Prinzipien der Selbstbindung des Gesetzgebers	58
a) Systemtreue	59
b) Plangewährleistung	61
c) Kontinuität staatlichen Handelns	61
d) Vertrauensschutz	63
C. Versetzung der Professoren	65
I. Überblick	65
II. Versetzung von Hochschullehrern	66
1. Das Problem	66
2. Zur Versetzung von Beamten	67
3. Versetzung von Hochschullehrern	67
4. Die Regelung der §§ 50 II 2 HRG, 202 II 2 LBG	68
III. Verfassungsmäßigkeit der §§ 50 II 2 HRG, 202 II 2 LBG	68
1. Versetzungsrecht und Wissenschaftsfreiheit	68
2. Recht am Amt	69
3. Rechte der abgebenden Hochschule	70
4. Rechte der aufnehmenden Hochschule	70
IV. Die Tatbestandsvoraussetzungen einer Versetzung	71
V. Sonstige Folgen der Versetzung	71
D. Möglichkeiten der gerichtlichen Überprüfung des HSÄG	73
I. Gerichtliche Kontrolle	73
II. Normenkontrollverfahren vor dem Verfassungsgerichtshof des Landes Nordrhein-Westfalen	73
III. Antrag auf Erlaß einer einstweiligen Anordnung	74
IV. Feststellungsklage vor dem Verwaltungsgericht	74
V. Verfassungsbeschwerde zum Bundesverfassungsgericht	74
E. Zusammenfassung	76
Anlagen	79

A. Einführung und Problemstellung

I. Die geplanten gesetzgeberischen Maßnahmen

1. Artikel I § 1 EHSÄG

Die Fachhochschule Hagen umfaßt gegenwärtig 6 Fachbereiche:

- Sozialwesen
- Architektur
- Bauingenieurwesen
- Elektrotechnik

am Standort Hagen und

- Physikalische Technik
- Maschinenwesen

am Standort Iserlohn.

Insgesamt hatte sie im WS 1987/88 3.900 Studenten und 290 Mitarbeiter des wissenschaftlichen und nichtwissenschaftlichen Personals.

Artikel I § 1 des Entwurfes eines Gesetzes über Änderungen im Hochschulbereich (EHSÄG) vom 23. 11. 1987 (LTDrs 10/2599) sieht vor, die FHS Hagen aufzuheben. Die Abteilung Iserlohn soll Abteilung der FHS Dortmund werden. Der FB Elektronik der FHS Hagen soll Fachbereich der Abteilung Iserlohn der FHS Dortmund werden. Die Abteilung Iserlohn FHS Dortmund soll den Namen „Märkische Fachhochschule“ erhalten.

Die Studiengänge Architektur, Bauingenieurwesen, Sozialarbeit und Sozialpädagogik der FHS Hagen sollen zum 1. 4. 1992 aufgehoben werden. Bis zu diesem Zeitpunkt sollen die Studiengänge Architektur und Bauingenieurwesen in Hagen als Studiengänge der Fachbereiche Architektur und Bauingenieurwesen der FHS Bochum, die Studiengänge Sozialarbeit und Sozialpädagogik in Hagen als Studiengänge der Fachbereiche Sozialarbeit und Sozialpädagogik der FHS Dortmund angeboten werden. Einschreibungen für diese Studiengänge sollen mit dem Inkrafttreten des HSÄG am 1. 4. 1988 nicht mehr erfolgen. Die Studiengänge Elektrotechnik, Korrosionsschutztechnik, Physikalische Technik,

Produktionstechnik und Maschinenbau der FHS Hagen sollen Studiengänge der Abteilung Iserlohn der FHS Dortmund werden.

Die den Fachbereichen Architektur oder Bauingenieurwesen der FHS Hagen zugeordneten Beamten sollen Beamte in den Fachbereichen Architektur und Bauingenieurwesen der FHS Bochum werden. Die übrigen in der FHS Hagen tätigen Beamten sollen Beamte in der FHS Dortmund werden. Angestellte und Arbeiter sollen auf ihren Antrag in die FHS Bochum oder Dortmund übernommen werden. Studenten, die für die Studiengänge Architektur oder Bauingenieurwesen der FHS Hagen eingeschrieben sind, sollen Mitglieder der FHS Bochum werden. Studenten, die für einen sonstigen Studiengang der FHS Hagen eingeschrieben sind, sollen Mitglieder der FHS Dortmund werden.

Zum 1. 4. 1988 soll die Amtszeit des Rektors der FHS Hagen enden. Die Organe, Gremien und Funktionsträger der Abteilung Iserlohn der FHS Hagen sollen Organe, Gremien und Funktionsträger der FHS Dortmund werden. Die Studien- und Prüfungsordnungen der Studiengänge Architektur und Bauingenieurwesen der FHS Hagen sollen als Recht der FHS Bochum übergangsweise fortgelten. Die sonstigen Studien- und Prüfungsordnungen sowie die Satzungen und Ordnungen der Abteilung Iserlohn der FHS Hagen sollen übergangsweise als Recht der FHS Dortmund fortgelten.

2. Gründe für die gesetzgeberischen Maßnahmen

Für die Schließung der FHS Hagen werden seitens des Landes Nordrhein-Westfalen hochschulpolitische, arbeitsmarktpolitische, regionalpolitische und haushaltspolitische Gründe geltend gemacht.

Das Hochschulwesen müsse bedarfsgerecht verkleinert werden. Der Bedarf an Architekten, Bauingenieuren, Sozialarbeitern und Sozialpädagogen sei zurückgegangen¹. Letztlich seien demographische Gründe – eine zurückgehende Nachfrage nach Studienplätzen im allgemeinen und besonders am Standort Hagen – für die Reduzierung der Kapazität ausschlaggebend². Die FHS Hagen sei am Standort Hagen mit dem gegenwärtigen Fächerspektrum auf weitere Sicht nicht lebensfähig³.

¹ Entwurfsbegründung, LTDrS 10/2599, S. 13.

² Perspektiven der Hochschulentwicklung des Ministers für Wissenschaft und Forschung (MWF) vom 5. 11. 1986; Perspektiven der Hochschulentwicklung,

Das Hochschulwesen müsse konzentriert werden; es dürfe keine Doppelangebote von Studiengängen an nahe beieinanderliegenden Hochschulen geben. Der Einzugsbereich der FHS Hagen, insbesondere die Fachbereiche Sozialwesen, Architektur und Bauingenieurwesen, überschneiden sich mit den Bereichen der Fachhochschulen Bochum und Dortmund. Gerade diese Hochschulen seien sehr überlastet und würden durch die Personalerfüllung seitens der aufgelösten Hagener Fachbereiche gewinnen⁴. Der Regionalbezug der FHS Hagen gehe in erster Linie von den Fachbereichen Elektrotechnik, Physikalische Technik und Maschinenwesen aus. Die Flächen des Standortes Hagen der FHS Hagen würden für Einrichtungen der Fernuniversität Hagen benötigt. Bei einer Fortführung der FHS Hagen in allen Fachbereichen seien Investitionsaufwendungen bis zur Höhe von 8 Mio. DM (vorwiegend für die Fachbereiche Architektur und Bauingenieurwesen) erforderlich. Wiederholt weist das Land auf die Sparzwänge und die Notwendigkeit des Personalabbaus hin⁵.

3. Gegengründe der FHS Hagen

Die FHS Hagen setzt sich für ihren Erhalt ein. Sie macht geltend, daß die Nachfrage auch am Standort Hagen (wieder) steige⁶. Unter Bezugnahme auf Stellungnahmen der Stadt Hagen, des Märkischen Kreises, der Südwestfälischen Industrie- und Handelskammer zu Hagen sowie anderer Institutionen der Region betont sie die regionale Bedeutung aller Fachbereiche. Die FHS Hagen sei ein wesentlicher Faktor der regionalen Infrastruktur⁷. Diese regionale Funktion der FHS Hagen könne weder durch die Fernuniversität Hagen noch durch die Fachhochschulen Bochum und Dortmund (einschließlich des Standortes Iserlohn) wahrgenommen werden.

Grundsatzentscheidungen, Unterlagen der Kabinettsberatung vom 26. 6. 1987; Begründung des Entwurfs, LTDrS 10/2599, S. 13.

³ Perspektiven der Hochschulentwicklung mit Erläuterung der demographischen Daten vom 31. 10. 1986; Perspektiven vom 5. 11. 1986.

⁴ Perspektiven der Hochschulentwicklung vom 5. 11. 1986.

⁵ Perspektiven der Hochschulentwicklung, Kabinettsfassung, S. 90 ff.; Parlamentseinbringungsrede des MWF vom 3. 12. 1987, S. 18.

⁶ Senatsstellungnahme zum EHSÄG, S. 2 ff.

⁷ Senatsstellungnahme zum EHSÄG.