



Prof. Dr. Dr. h. c. Georg Sandberger

Rechtsfragen von Hochschulfusionen und Hochschulverbänden

Gliederung:

I. Einleitung:

1. Wiederaufleben des Themas auf dem aktuellen hochschulpolitischen Hintergrund

Ende der 60/70er Jahre:

- Integrierte und Kooperative Gesamthochschulen
- Integration von Pädagogischen Hochschulen in Universitäten

Heute:

- Hochschulfusionen im FH- und Universitätsbereich, Teilfusionen in der Hochschulmedizin, Hochschulverbände im Bereich Lehre, Forschung, Infrastruktur

2. Gang der Darstellung:

Rechtstatsächlicher Hintergrund (II)

Verfassungs- und rahmenrechtliche Grundlagen (III)

Hochschulrechtliche Ausgestaltung (IV)

II. Strukturen des Hochschulsystems, Bedeutung von Verbänden für die Entwicklung des Hochschulsystems:

- Differenzierte Hochschularten
- Starke Zersplitterung des tertiären Sektors
Tendenzen der Nivellierung

Gegensteuerung: Fächerkonzentration, Rückbau auf Kernkompetenzen, Bildung von Verbänden, Fusionen, Teilfusionen

Beispiele: Duisburg / Essen, Hamburg, Lüneburg, University of Munich, Hochschulmedizin in Berlin, Hessen, München, Schleswig-Holstein

III. Verfassungsrechtliche und rahmenrechtliche Rechtsfragen von Hochschulfusionen und Hochschulverbänden

1. Vorbemerkung: Rechtlicher Befund:

- Kein systematisch geordnetes Instrumentarium rechtlicher Handlungsmöglichkeiten für Hochschulfusionen und Verbände
- Maßnahmegesetze
- Stiefmütterliche Behandlung in der Hochschulrechtswissenschaft

2. Verfassungsrechtlicher Rahmen für Hochschulfusionen

2.1. Institutioneller Gesetzesvorbehalt für Errichtung und Zusammenschlüsse von Hochschulen:

- Keine Verbandsautonomie öffentlich-rechtlicher Körperschaften
- Rechtsgrundlagen des institutionellen Gesetzesvorbehalts:
 - Verfassungs-Organisationsrecht
 - Demokratieprinzip, Art. 20 Abs. 2 GG (Wesentlichkeitstheorie)
 - Geltung für actus contrarius, Auflösung, Fusionen, Schnittstelle zu Selbstverwaltungsgarantie

2.2. Schranken aus Art. 5 Abs. 3 GG und der Selbstverwaltungsgarantie:

- Doppelcharakter des Art. 5 Abs. 3 GG:
 - Individualrechtlicher Gehalt:
 - Objektivrechtlicher Gehalt:
 - Status negativus: Ingerenzverbot in den Kernbereich von Forschung und Lehre
 - Status positivus: Förderpflicht, Gestaltung eines wissenschaftsadäquaten Organisationsrechts mit Partizipationsrechten im Bereich von Forschung und Lehre
 - Keine Festschreibung tradierter Organisationsstrukturen
 - Keine bundesverfassungsrechtliche Garantie der Selbstverwaltung

- Selbstverwaltungsgarantie (§ 58 Abs.. 1 S. 3 HRG und Länderverfassungen)
- Doppelte Zielrichtung:
- Beschränkung staatlicher Ingerenz und Aufsicht in Forschung und Lehre
 - Organisationsrechtlich: Von Mitgliedern getragene Entscheidungsorganisation
- Bestandsgarantie individueller Hochschulen?
- BVerfG, StGH BW: Weder aus individualrechtlichem noch objektivrechtlichem Schutz der Wissenschaftsfreiheit folgt Bestandschutz
Handlungsgrenzen aus Willkürverbot (StGH), enger BVerfG: Rechtfertigung im öffentlichen Interesse, weiter legislatorischer Ermessens- und Prognosespielraum

Umstritten Verfahrensschutz durch Anhörungsgebot:
Restriktiv StGH BW: Keine Anwendung der Grundsätze
für Kommunale Gebietsreform.
Weitergehend: VerfGH Berlin: Pflicht zur Beteiligung.
Grundsätze für Auflösung gelten auch für Fusion und
Angliederung
Kein Abwehrrecht der aufnehmenden Hochschule
Einschränkung des Selbstverwaltungsrechts bei
Aufnahme von Hochschullehrern.
Kein verfassungsrechtlicher Schutz gegen Versetzungen
(Art. 5 Abs., 33 Abs.5 GG),
Verfassungskonformität von § 50 Abs. 2 HRG

3. Zwischenergebnis

Als Zwischenergebnis lässt sich damit festhalten:

- Ebenso wie die Errichtung, bedarf der Zusammenschluss von Hochschulen gesetzlicher Grundlage, entweder aufgrund spezieller Gesetzesvorbehalte des Staatsorganisationsrechts oder der Selbstverwaltungsgarantie oder des allgemeinen ,aus Art. 20 Abs.2 GG herzuleitenden Gesetzesvorbehalts („Wesentlichkeitstheorie“).

2. Weder der objektiv- rechtliche Gehalt des Art. 5 Abs. 3 GG noch die Selbstverwaltungsgarantie gewähren einen Bestandsschutz gegen Zusammenschlüsse von Hochschulen. Die betroffenen Hochschulen sind im Gesetzgebungsverfahren angemessen zu hören.
3. Ebenso wenig folgt aus Art. 5 Abs. 3 GG oder der Selbstverwaltungsgarantie ein Recht der aufnehmenden Hochschule auf Zustimmung, aber auf Anhörung.

4. Art. 5 Abs.3 GG gewährt weder ein Recht auf Bestandsschutz der Hochschule, noch ein Recht, die Übernahme von Professoren einer aufgelösten Hochschule durch Versetzung zu verhindern.

Unter Voraussetzung der Wahrung des Amtes im abstrakt funktionellen Sinne und angemessener Anhörung der Betroffenen sind im Falle des Zusammenschlusses oder Teilzusammenschlusses von Hochschulen Versetzungen auch ohne Zustimmung verfassungsrechtlich möglich.

4. Verfassungs- und rahmenrechtliche Grenzen von Teilfusionen und Hochschulverbänden:

4.1. Vorbemerkung:

Rechtstatsächliche Gestaltungen

- Ausgliederung oder Verlagerung von Teilbereichen
- Gemeinsame Wahrnehmung von Aufgaben mit oder ohne organisationsrechtliche Komponente
- Wechselseitiger Beitrag zu weiter in Eigenverantwortung wahrgenommenen Aufgaben
Sonderfall Public- Private- Partnership Beispiele für Typ 1: Hochschulmedizin, für Typ 2 gemeinsame Studiengänge, Infrastrukturmaßnahmen, für Public- Private- Partnership: Stuttgart Institute for Management and Technology

4.2. Zulässigkeit

4.2.1. Notwendigkeit gesetzlicher Regelung

Gesetzesvorbehalt auch bei freiwilliger Kooperation
Keine Legitimation freiwilligen Handelns aus
Selbstverwaltungsgarantie ohne gesetzliche
Ermächtigung

4.2.2. Materielle Schranken

Übertragung von Teilaufgaben auf andere staatliche
Träger kein Verstoß gegen Art. 5 Abs. 3 oder
Selbstverwaltungsgarantie

Problem: Vorrang staatlicher Organisationsgewalt oder Entscheidungsprärogative der Hochschulen.

Anders als bei Auflösung und Fusion Wirkungsbereich des Art. 5 Abs. 3 GG und der Selbstverwaltungsgarantie betroffen

Art. 5 Abs. 3 GG und Selbstverwaltungsgarantie legen Entscheidungsprärogative der Hochschulen nahe

Staatliches Handeln nur als Ersatzvornahme aus
übergreifendem hochschulplanerischen Interesse bei
Scheitern der Kooperation der Hochschulen

Parallele zu den Fällen der Errichtung und Auflösung von
Fakultäten, Einrichtungen, Studiengängen
Selbstverwaltungsgarantie verlangt Sicherung
angemessenen Einflusses auf die
Erfüllung gemeinsamer Aufgaben durch gemeinsame
Einrichtung

4.3. Exkurs: Public-Private-Partnership

Grenzen bei weitreichender Verlagerung auf gemeinsame Einrichtung

Sicherung hinreichenden Einflusses und Kontrolle der Mittelverwendung

Keine verfassungsrechtlichen Bedenken gegen einfache Kooperationsverhältnisse

4.4. Zwischenergebnis

1. Das Verfassungs- und Rahmenrecht lässt Teilzusammenschlüsse und einfache Kooperationen von Hochschulen unter einander und mit privaten Einrichtungen grundsätzlich zu.

2. Teilzusammenschlüsse bedürfen gesetzlicher Grundlage. Dies gilt für den unfreiwilligen, aber auch freiwilligen Zusammenschluss.

Unfreiwillige Teilzusammenschlüsse sind als ultima Ratio zur Realisierung gesetzlich zu konkretisierender Ziele der Bildungspolitik zulässig. Voraussetzung ist eine ordnungsmäßige Information und Äußerungsmöglichkeit der betroffenen Hochschulen.

Bei Teilzusammenschlüssen ist ein hinreichender Einfluss der beteiligten Hochschulen auf Personal- Organisations- und Finanzentscheidungen der gemeinsamen Einrichtung zu sichern.

3. Für die einfache Kooperation genügt ein einfacher gesetzlicher Handlungsrahmen, der die Verantwortung für die gemeinsam wahrgenommene Aufgabe gewährleistet.
4. Unter der Voraussetzung entsprechender gesetzlicher Ermächtigung ist auch der Teilzusammenschluss staatlicher Hochschulen mit privaten Einrichtungen denkbar.

Wegen der Verantwortung des Staates für die Wissenschaftspflege muss sich die Kooperation aber auf bestimmte Segmente beschränken.

5. Im Organisationsstatut ist die Mitwirkung an akademischen Entscheidungen und die individuelle Wissenschaftsfreiheit zu gewährleisten. Außerdem müssen sich die beteiligten Hochschulen einen hinreichenden Einfluss auf die Aufgabenerfüllung sichern.

Gegenstand der Kooperation mit privaten Einrichtungen können insbesondere der Technologietransfer und postgraduale Weiterbildungsstudiengänge sein.

IV. Hochschulrechtliche Gestaltung von Zusammenschlüssen und Verbänden:

1. Vorbemerkung

Kein abstrakt genereller hochschulrechtlicher Rahmen wie im privaten Verbands- oder kommunalen Zweckverbandsrecht

2. Hochschulzusammenschlüsse:

2.1. Organisationsrecht

Typischer Gehalt:

- Festlegung des Zusammenschlusses als Übernahme oder Neuerrichtung
- Festlegung des Wirksamwerdens
- Regelung der Rechtsnachfolge, Fortbestehen der Untergliederungen
- Bildung der Organe auf zentraler und dezentraler Ebene
- Korporationsrechtliche Zugehörigkeit der Statusgruppen
Auswirkungen auf Bestand der Satzungen und Curricula
- Regelung der vorläufigen Organisation bis zur Bildung der neuen Organe

2.2. Personalrecht

Kein Dienstherrn- und Arbeitgeberwechsel im Regelfall staatlicher Hochschulen

Dienstherrn- und Arbeitgeberwechsel bei vollrechtsfähigen Hochschulen

Sonderregelung des § 50 Abs. 2 HRG für Versetzungen von Professoren

Einzelversetzung nach § 18 BRRG

Bei Dienstherrnwechsel §§ 128 BRRG, 107 a BeamtVG

Analoge Anwendung des § 613 a BGB bei Arbeitgeberwechsel?

Probleme der Statuszuordnung bei Verschmelzung unterschiedlicher Hochschultypen

2.3. Vermögensrecht

Keine Vermögensnachfolge im Normalfall staatlicher
Hochschulen

Vermögensnachfolge bei vollrechtsfähigen
Hochschulen

Haushaltsrechtliche Umsetzung

3. Zusammenschlüsse über Holding – Konstruktionen

Holdingkonstruktionen im privaten Verbandsrecht:

Anteilseinbringung an Beteiligungsgesellschaften,

Koordination der strategischen Entscheidungen

Möglichkeit des Zugriffs auf privates Verbandsrecht

Zulässigkeit von Holdingskonstruktionen im öffentlich-rechtlichen Verbandsrecht.

Grenzen aus Art. 5 Abs. 3 GG und

Selbstverwaltungsgrundsatz

4. Teilzusammenschlüsse-Hochschulmedizin

- Zusammenlegung von Fakultät und Klinikum in selbständige Gliedkörperschaft in Berlin
- Zusammenlegung des Klinikums, Beibehaltung und Kooperation selbständiger Fakultäten in Schleswig-Holstein

5. Sonstige Hochschulkooperationen

Gegenstand: Lehre, Forschung, Weiterbildung, Dienstleistungen

Grundmodelle:

- Vertrag und Federführung durch eine Hochschule
- Gemeinsame Wahrnehmung in selbständiger Organisation in privater oder öffentlich- rechtlicher Rechtsform
- Reine vertragliche Kooperation ohne gemeinsame Organisation

V. Schluss:

1. Hochschulzusammenschlüsse und Hochschulkooperationen sind nicht neu.

Unter den obwaltenden finanziellen Rahmenbedingungen, notwendiger Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit auf nationaler und internationaler Ebene, gebotener Effizienz des Ressourceneinsatzes, damit verbunden der Erweiterung und Profilierung des Studienangebots, schließlich auch der Bündelung von Forschungsaktivitäten bei finanziell aufwendiger Forschung gewinnen Zusammenschlüsse und Verbände zunehmende Bedeutung.

Schon im Interesse erfolgreicher Realisierung sollte die Initiative dazu von den Hochschulen ausgehen, ggf. gefördert durch finanzielle Anreize.

Die bisherigen Hochschulzusammenschlüsse gehen indes selten auf Eigeninitiativen zurück, sondern werden durch eine aktive Strukturpolitik forciert.

Die bisherigen Erfahrungen zeigen, dass die erwarteten Integrationseffekte nur bei sorgfältiger Planung unter Beteiligung der Fächer und nicht nur der Hochschulleitungen zum Erfolg führen. Dabei sind auch die jeweiligen Traditionen und Kulturen der betroffenen Hochschulen zu berücksichtigen. Anderenfalls müssen diese Schritte unter erheblichen Widerständen nach vollzogenem Zusammenschluss nachgeholt werden.

2.1. Rechtsfragen der Zusammenschlüsse betreffen das Hochschulverfassungsrecht, die institutionellen und individualrechtlichen Aspekte der Wissenschaftsfreiheit (Art. 5 Abs. 3 GG) und die Selbstverwaltungsgarantie (§ 58 Abs. 1 S. 2 HRG).

Aus beidem ergibt sich keine Bestandsgarantie gegen Strukturänderungen, aber ein institutioneller Gesetzesvorbehalt und die Notwendigkeit der Anhörung bei der Vorbereitung entsprechender gesetzlicher Entscheidungen sowie eine sorgfältige Abwägung der Belange des Hochschulsystems des Trägerlandes und der Auswirkungen auf die betroffenen Hochschulen.

Auch Public-Private-Partnership in Teilbereichen ist möglich, solange die grundsätzliche Verantwortung des Staates für die Wissenschaftspflege vom Ausmaß der Zusammenarbeit nicht betroffen ist.

Auch die individuelle Wissenschaftsfreiheit steht bei Übernahme des Personals einer Umstrukturierung von Hochschulen nicht entgegen.

Das bestehende Hochschul-, Dienst- und Arbeitsrecht bietet für notwendige Versetzungen und Umsetzungen hinreichende Gestaltungsspielräume.

2.2. Gleiches gilt für Hochschulverbände.

Die Teilübertragung von Aufgaben ist dem Kondominium zwischen Staat und Hochschule zuzuordnen, dem freiwilligen Teilzusammenschluss ist der Vorrang zu lassen.

Der Selbstverwaltungsgrundsatz erfordert eine Rückbindung wesentlicher Entscheidungen des Verbundes an die Mutterunternehmen.

3. Anders als im privaten Unternehmensrecht vollziehen sich Zusammenschlüsse und Verbände nicht im Rahmen eines gesetzlich abstrakt vorgegebenen Gestaltungsrahmens, sondern nach Maßgabe gesetzlicher oder vertraglicher ad-hoc-Entscheidungen.

Im Interesse der Verfahrenserleichterung wäre ein gesetzlicher Handlungsrahmen für Hochschulverbände nach dem Vorbild des kommunalen Zweckverbandsrechts zu empfehlen.

Das private Unternehmensrecht bietet vor allem im Umwandlungsrecht interessante Ansätze für eine Zusammenarbeit von Hochschulen in privater Rechtsform, die allerdings nur bei entsprechender gesetzlicher Ermächtigung des Trägerlandes greifen.

Insgesamt sind zahlreiche Rechtsfragen von Hochschulzusammenschlüssen und Hochschulverbänden noch ungeklärt.

Mein Beitrag versteht sich daher nur als Anstoß für Wissenschaft und Praxis, diese Frage weiter zu vertiefen.