



Universität Potsdam · Am Neuen Palais 10 · 14469 Potsdam

Die Präsidentin
des Landtages Nordrhein-Westfalen
Postfach 10 11 43
40002 Düsseldorf

LANDTAG
NORDRHEIN-WESTFALEN
16. WAHLPERIODE

**STELLUNGNAHME
16/1810**

A10, A07, A03

**Der Vizepräsident
für Lehre und Studium**

Prof. Dr. Andreas Musil

Telefon: 0331- 977-1799

Telefax: 0331- 977-1818

Datum: 10.06.2014

Anhörung zum Hochschulzukunftsgesetz (HZG) – Schriftliche Stellungnahme

I. Einleitung

Der Landtag des Landes Nordrhein-Westfalen hat in Vorbereitung der Anhörung am 18. Juni 2014 um eine schriftliche Stellungnahme zum Entwurf des Hochschulzukunftsgesetzes gegeben. Dem komme ich hiermit gerne nach. Die nachfolgenden Ausführungen fußen zum einen auf meiner Erfahrung als Vizepräsident für Lehre und Studium, aber auch auf meiner wissenschaftlichen Arbeit im Bereich Hochschulrecht als Inhaber des Lehrstuhls für Öffentliches Recht, insbesondere Verwaltungs- und Steuerrecht, an der Universität Potsdam.

Im Folgenden kann nur zu ausgewählten Fragenkreisen Stellung genommen werden. Insbesondere beschränke ich mich auf folgende Themen:

- Austarierung des Kompetenz- und Aufgabengefüges zwischen Land und Hochschulen vor dem Hintergrund von Wissenschaftsfreiheit einerseits und staatlicher Verantwortung andererseits.
- Hochschulverfassung, insbesondere bezogen auf das Verhältnis von Hochschulleitung, Senat und Hochschulrat.
- Aspekte von Partizipation, Gleichstellung und Chancengleichheit

II. Das Verhältnis von Land und Hochschulen

1. Allgemeine Vorgaben

Die hochschulgesetzlichen Regelungen zum Verhältnis von Staat und Hochschule sind durch verfassungsrechtliche Vorgaben eingegrenzt, die mitunter in einem Spannungsverhältnis stehen. Auf der einen Seite steht das aus dem Grundrecht der Wissenschaftsfreiheit nach Art. 5 Abs. 3 GG und den landesrechtlichen Verbürgungen ableitbare Recht auf Selbstverwaltung der Hoch-

Bankverbindung:

Kreditinstitut: Landesbank Hessen-Thüringen (Helaba)

Kontonummer: 7110402844

Bankleitzahl: 300 500 00

BIC/Swift: WELADEDXXX

IBAN: DE 09 3005 0000 7110 402844

Dienstgebäude:

Komplex I, Haus 9
Am Neuen Palais 10
14469 Potsdam

E-Mail: musil@uni-potsdam.de

Internet: www.uni-potsdam.de

schulen. Auf der anderen Seite steht die staatliche Verantwortung als Träger der Hochschulen, die sich aus den grundrechtlichen Verbürgungen der Studierenden und Beschäftigten, aber auch aus haushalts- und finanzrechtlichen Verpflichtungen speist. Dieser Spannungslage korrespondiert ein Spannungsverhältnis von Selbstverwaltungsaufgaben und staatlichen Aufgaben. Das Hochschulfreiheitsgesetz hat den Bereich der akademischen Selbstverwaltung stark zulasten des staatlichen Aufgabenbereichs ausgeweitet. Dies ist zwar grundsätzlich zulässig. Umgekehrt ist es aber grundsätzlich verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden, wenn der Gesetzgeber dem staatlichen Aufgabenkreis wieder mehr Raum gibt. Dies ist im Zuge des Hochschulzukunftsgesetzes geschehen.

2. Hochschulplanung

Was die planerischen Vorgaben für das Hochschulwesen angeht, implementiert das Hochschulzukunftsgesetz eine Reihe von Planungsinstrumenten in das Hochschulrecht, die bisher in Nordrhein-Westfalen nicht in dieser Breite und Tiefe angewandt wurden. In anderen Bundesländern ist hingegen der Einsatz von Hochschulentwicklungsplänen in Verbindung mit konkreten Absprachen in Hochschulverträgen gängige Praxis. Es ist mittlerweile anerkannt, dass eine Hochschulsteuerung mittels Vertrag verfassungsrechtlich grundsätzlich zulässig ist. Das Recht auf akademische Selbstverwaltung wird solange nicht verletzt, wie sich die planerischen Vorgaben nicht zu kleinteilig auf Entscheidungen im Bereich von Lehre und Forschung auswirken.

Die im Gesetzentwurf vorgesehene Austarierung der Planungsinstrumente in § 6 HZG erscheint vor diesem Hintergrund als sachgerecht. Der Landtag wird zunächst in die Aufstellung von Planungsgrundsätzen einbezogen. Sodann wird ein Hochschulentwicklungsplan des Landes erstellt, der die Grundlage der Hochschulverträge bildet. Ergänzend können für die ehemals staatlichen Aufgaben im Bereich Personal, Haushalt und Finanzen Rahmenvorgaben getroffen werden. Die vorliegende Konzeption liefert keinen Anhaltspunkt für die Annahme, das Land wolle künftig zu kleinteilig in die Aufgabenerledigung durch die Hochschulen hineinregieren. Vielmehr werden dem Land Instrumente an die Hand gegeben, die in der bisherigen Steuerungsarchitektur fehlten. Es ist allerdings auch vor einer zu starken Detailsteuerung zu warnen. Diese birgt die Gefahr der wissenschaftsinadäquaten Steuerung.

3. Personal, Haushalt und Finanzen

Auch im Bereich Personal, Haushalt und Finanzen setzt das HZG neue Akzente. Wurden diese Bereiche bisher in weitgehender Eigenverantwortung den Hochschulen überlassen, wird nun in stärkerem Maße die staatliche Verantwortung hervorgehoben. Die Möglichkeit zur Implementierung von Rahmenvorgaben wurde bereits erwähnt. Zudem wird § 5 HZG dahingehend modifiziert, dass die Zuschüsse nicht mehr in das Vermögen der Hochschulen übergehen, sondern haushaltsrechtlich auch unter der Kontrolle des Landes verbleiben. Weitere Kontrollinstrumente stärken die Stellung des Landes in den genannten Bereichen.

Die neu eingeführten Steuerungsinstrumente in der Haushalts- und Personalwirtschaft gehen nicht über das verfassungsrechtlich Zulässige hinaus. Traditionell werden diese Bereiche den staatlichen Aufgaben zugerechnet, so dass die Begrenzungen aus der Wissenschaftsfreiheit eher

schwach ausfallen. Die Instrumente sind allerdings mit Augenmaß zu verwenden. In Zeiten mit auskömmlicher Finanzausstattung werden sie weniger benötigt als in Zeiten der Bewirtschaftung knapper Ressourcen. Beispiele aus anderen Bundesländern lassen es ratsam erscheinen, die vorhandenen Instrumente nur behutsam einzusetzen.

II. Hochschulverfassung

1. Organisatorisches Gleichgewicht

Die Hochschulverfassung ist häufig Gegenstand von Verfahren vor dem Bundesverfassungsgericht und anderen Obergerichten gewesen. Mittlerweile hat sich eine gefestigte Rechtsprechung zu den Anforderungen der Wissenschaftsfreiheit an eine sachgerechte Organisation der Hochschulorgane herausgebildet. Dabei kommt dem Gesetzgeber ein weiter Spielraum zu. Er hat dafür Sorge zu tragen, dass ein angemessener Ausgleich zwischen der Leitungskompetenz des Rektorats und der Partizipation, Kontrolle und Beratung durch kollegiale Organe gefunden wird. Die entsprechenden Kompetenzen müssen im Gleichgewicht sein.

Die bisherige Regelung durch das Hochschulfreiheitsgesetz wirft eine Reihe von Zweifelsfragen auf. So ist es zweifelhaft, ob die starke Stellung des Hochschulrats den verfassungsrechtlichen Vorgaben entspricht. Zahlreiche Stimmen im verfassungsrechtlichen Schrifttum halten den Hochschulrat nordrhein-westfälischer Prägung für verfassungswidrig. Auch die schwache Stellung der Senate wird kritisiert. Die Kritik fokussiert sich häufig auf die Wahl des Rektorats, erschöpft sich indes nicht darin. Das HZG nimmt hier eine Neujustierung vor, die im Ergebnis zu begrüßen ist.

2. Die Stellung der Hochschulleitung

Die starke Stellung der Hochschulleitung, die mit dem Hochschulfreiheitsgesetz implementiert wurde, wird durch das HZG nicht in Frage gestellt. Hier werden lediglich einige kleinere Änderungen vorgenommen. Letztlich hat sich bundesweit die Erkenntnis durchgesetzt, dass Hochschulleitung mittlerweile eine Managementaufgabe ist, die ohne weitreichende Kompetenzen und Sachverstand nicht auskommt.

3. Die Stellung des Senats

Die Stärkung der Rolle des Senats durch das neue HZG ist zu begrüßen. Sie beseitigt die bestehende Schieflage im Verhältnis zum Hochschulrat. Die Wissenschaftsfreiheit fordert, dass die in Forschung und Lehre Tätigen selbst einen hinreichenden Einfluss auf die sie betreffenden Entscheidungen der Leitungsorgane besitzen. Das war bisher zweifelhaft, weil die Senate nur noch wenige echte Entscheidungskompetenzen besaßen. Die Hochschulräte sind bewusst mit vielen „Externen“ besetzt, so dass sie insoweit keine verfassungsrechtliche Legitimation vermitteln können. Insbesondere das neu austarierte Wahlverfahren unter Beteiligung einer Hochschulwahlversammlung in § 17 HZG ist zu begrüßen. Es stärkt die Wissenschaftsfreiheit und holt Partizipationsmöglichkeiten in die Hochschulen zurück.

4. Die Stellung des Hochschulrats

Die starke Stellung der Hochschulräte ist Ausfluss eines veränderten Steuerungsverständnisses im Hochschulwesen. Aus der Privatwirtschaft wird ein Dualismus von starker Hochschulleitung und starkem Hochschulrat als Aufsichtsgremium übernommen. Vor allem den hochschulexternen Mitgliedern soll eine starke Rolle bei der Hochschulsteuerung zukommen. Die Implementierung dieses Dualismus ist nicht zweifelsfrei. Sie berücksichtigt zu wenig die erforderlichen legitimatorischen Grundstrukturen des im Kern nach wie vor staatlichen Hochschulwesens. Vor diesem Hintergrund ist es sachgerecht, wenn das HZG die Befugnisse der Hochschulräte reduziert. Insbesondere ist es zu begrüßen, dass harte Entscheidungsbefugnisse auf die Bereiche eingegrenzt werden, in denen traditionell von staatlichen Aufgaben gesprochen wird. In anderen Bereichen wird nun häufig eine Machtverschränkung und –ausbalancierung normiert.

III. Partizipation und Gleichbehandlung

Der vorliegende Gesetzentwurf enthält eine Reihe bemerkenswerter Innovationen, die den Zielen von mehr Partizipation und Gleichstellung Rechnung tragen. So stellt beispielsweise der Studienbeirat eine sehr gute Möglichkeit dar, die Partizipation der Studierenden zu verbessern. Die Mitgliederinitiative stellt eine interessante und begrüßenswerte Innovation zur Stärkung von Partizipation dar. Auch werden flexible Ausgestaltungen der Mitwirkung an Gremienentscheidungen ermöglicht, ohne die verfassungsrechtlichen Vorgaben an eine hinreichende Entscheidungsbefugnis der Professorinnen und Professoren zu negieren.

Der Gesetzentwurf enthält an vielen Stellen sehr begrüßenswerte Ansätze zur Stärkung von Gleichstellung und zur Berücksichtigung von Diversität und Heterogenität. Zudem wird die Flexibilität der Studierenden gestärkt. Zu nennen sind im Einzelnen verpflichtende Regelungen über die geschlechtergerechte Gremienbeteiligung. Des Weiteren werden die Vorgaben der Lisabon-Konvention über die Anerkennung von extern erbrachten Leistungen nicht nur erfüllt, sondern weiterentwickelt. Eine besonders interessante Weiterentwicklung des Teilzeitgedankens stellt die flexible Regelstudienzeit dar.

IV. Fazit

Insgesamt stellt der Gesetzentwurf eine begrüßenswerte Weiterentwicklung der bestehenden Hochschulgesetzgebung dar. Er räumt manche verfassungsrechtliche Schiefelage aus und gibt dem Land Instrumente in die Hand, um das Hochschulwesen jederzeit sachgerecht steuern zu können. Allerdings ist vor einem zu weit ausgreifenden Gebrauch von Planungs- und Steuerungsinstrumenten zu warnen. Beispiele aus anderen Bundesländern mahnen zur Zurückhaltung. Partizipation, Gleichstellung und Berücksichtigung von Diversität und Heterogenität werden durch das HZG in begrüßenswerter Weise gefördert.

Potsdam, im Juni 2014

Prof. Dr. Andreas Musil