

Die Vorsitzende
Univ.-Prof. Dr. Ursula Gather
Rektorin der
Technischen Universität Dortmund

LRK NRW · c/o TU Dortmund · August-Schmidt-Str. 4 · 44227 Dortmund

Landtag Nordrhein-Westfalen
Postfach 10 11 43
40002 Düsseldorf

per E-Mail

LANDTAG
NORDRHEIN-WESTFALEN
16. WAHLPERIODE

**STELLUNGNAHME
16/1817**

A10, A03, A07

Geschäftsstelle:
Dr. Roman Walega
c/o Technische Universität Dortmund
August-Schmidt-Str. 4
44227 Dortmund
Telefon: +49 (0)231.755.7558
Telefax: +49 (0)231.755.7557
walega@lrk-nrw.de

11. Juni 2014

Stellungnahme zur öffentlichen Anhörung des Ausschusses für Innovation, Wissenschaft und Forschung am 18. Juni 2014

Hochschulzukunftsgesetz (HZG NRW), Gesetzentwurf der Landesregierung, Drucksache 16/5410 - und

Wissenschaftsgesetz (WissG NRW), Gesetzentwurf der PIRATEN-Fraktion, Drucksache 16/5747

Sehr geehrte Damen und Herren,

im Namen der Landesrektorenkonferenz der Universitäten in NRW (LRK NRW) bedanke ich mich für die Übersendung der Drucksachen 16/5410 und 16/5747. Gerne kommt die LRK NRW der Aufforderung um Stellungnahme nach und verweist gleichzeitig auf die Stellungnahme der Kanzlerinnen und Kanzler der Universitäten des Landes Nordrhein-Westfalen. Beide Stellungnahmen sind als sich ergänzende Papiere zu verstehen. Die LRK NRW unterstützt die von den Kanzlerinnen und Kanzlern vorgetragenen Kritikpunkte.

Für die Innovationskraft des Landes Nordrhein-Westfalen ist ein starker Hochschul- und Wissenschaftssektor, der im bundesweiten und internationalen Wettbewerb bestehen kann, unerlässlich. Die zurückliegenden Jahre haben gezeigt, dass eigenverantwortliche Universitäten flexibel und handlungsfähig den aktuellen Herausforderungen begegnen können. Diese Gestaltungsverantwortung der NRW-Hochschulen stellte einen klaren Standortvorteil dar.

Vor diesem Hintergrund halten es die Universitäten für unverantwortlich, dass eine umfangreiche Gesetzesnovellierung ohne unabhängige Evaluation des bestehenden Hochschulgesetzes durchgeführt wird. Diese Tatsache ist umso irritierender, da eine Berichtspflicht der Landesregierung im § 83 des aktuell gültigen Gesetzes ausdrücklich vorgeschrieben ist und die Novellierung nicht mit einem systematischen Fehlverhalten der Hochschulen begründet werden kann. Ganz im Gegenteil: Die Landesregierung bestätigt die Erfolgsbilanz der Hochschulen: „Die nordrhein-westfälischen Hochschulen haben ihre Autonomie und die beachtlichen Ressourcenzuwächse des letzten Jahrzehnts – Exzellenzinitiative, Hochschulpakt, Qualitätsmittel – durchaus erfolgreich genutzt und ihre Leistungen in Lehre und Forschung erheblich gesteigert“ (Begründung HZG NRW, S. 161).

Vorsitzende: Univ.-Prof. Dr. Ursula Gather

Diese positive Entwicklung war nur möglich, weil die Handlungsspielräume der Hochschulen neue Impulse auf allen Ebenen des akademischen Lebens und der wissenschaftlichen Tätigkeit ermöglicht haben. Es ist aus diesen Gründen in keiner Weise nachvollziehbar, warum gerade diese Spielräume nun wieder eingeengt werden sollen. Die Hochschulen nehmen ihre gesellschaftliche Verantwortung wahr, und sie wollen dies *im produktiven Zusammenwirken zwischen Parlament, Ministerien und Hochschulen* auch in Zukunft verstärkt tun. Das vorgelegte HZG NRW stellt hierfür aber kein taugliches Instrumentarium dar. Insbesondere wird das Parlament aus Sicht der Hochschulen nur unzureichend eingebunden.

Trotz vieler von den Hochschulen – und von der gesamten bundesdeutschen Hochschul- und Wissenschaftslandschaft – vorgebrachter Sach- und Rechtsargumente ist seit der Vorstellung des ersten Referentenentwurfs im November 2013 das nun dem Parlament vorgelegte HZG NRW nicht grundlegend revidiert worden. Nordrhein-Westfalen gibt mit diesem Gesetzesvorhaben seine Rolle als ein bundesdeutscher Wegbereiter wissenschaftspolitischer Innovation auf. Die Erfolge der letzten Jahre werden ohne erkennbaren Grund aufs Spiel gesetzt. Trotz der vorgenommenen Nachbesserungen bleibt die grundsätzliche Kritik der Universitätsleitungen am HZG NRW daher bestehen.

Freiräume als Ressource nutzen: Innovations- und Wettbewerbsfähigkeit weiter ausbauen

Im bundesweiten und globalen Wettbewerb muss Wissenschaft effizient, flexibel und eigenverantwortlich agieren können. Auch das Bundesbildungsministerium bestätigt, dass autonom verantwortete Handlungsspielräume wesentlich zum Erfolg von Forschungseinrichtungen beitragen. Folglich hat die Bundesregierung mit dem Wissenschaftsfreiheitsgesetz Regelungen getroffen, die den außeruniversitären Wissenschaftseinrichtungen nicht weniger, sondern mehr Eigenverantwortung zubilligen. Autonomie ist ein Innovationsmotor – dies lehrt die Erfahrung der letzten Jahre.

Das vorliegende HZG NRW stellt sich aus nicht nachvollziehbaren Gründen klar gegen den Trend der Bundesgesetzgebung und gegen die erfolgreiche Entwicklung der letzten Jahre. Es macht die NRW-Universitäten im Wettbewerb unbeweglicher und damit handlungsschwächer.

Kooperative Autonomie stärken und ausbauen

Die erfolgreiche Bewältigung des doppelten Abiturjahrganges und die Implementierung der Lehrerbildung sind Belege für die produktive Zusammenarbeit zwischen Hochschulen und Land. Diese und andere Herausforderungen haben die Universitäten immer als gemeinsame Aufgaben im Sinne einer kooperativen Autonomie verstanden. Von einer Entfremdung von Land und Hochschulen oder gar einer „Autonomiefalle“ konnte bislang nie die Rede sein. Daher sind die Universitäten irritiert, dass mit dem HZG NRW ein System geschaffen wird, in dem das Wissenschaftsministerium einseitig mit Einflussrechten sowie kaum kontrollierbaren

Ermessensspielräumen ausgestattet wird: Dem Wissenschaftsministerium wird es nun u.a. ermöglicht, sich mit zahlreichen Eingriffsmöglichkeiten (bspw. §6 Abs. 5 HZG NRW – Rahmenvorgaben) über eine Hochschule sowie ihre Organe und Gremien hinwegzusetzen und zugleich weitgehend ohne parlamentarische Kontrolle zu operieren.

Insbesondere das Instrument der Rahmenvorgabe widerspricht eklatant dem Bestreben, die Hochschulen als rechtsfähige Körperschaften des öffentlichen Rechts zu erhalten. Mit den Rahmenvorgaben wird ein Regelwerk geschaffen, das es dem Wissenschaftsministerium ermöglicht, verbindliche Vorschriften zu zentralen Verwaltungsfragen der Hochschulen zu erlassen (§6 Abs. 5 HZG NRW), diese mit neuen Mitteln der Aufsicht durchzusetzen (§ 76 Abs. 2 bis 6, § 76a Abs. 2 HZG NRW) und wirtschaftlich zu sanktionieren (§ 76 Abs. 6 HZG NRW).

Dieses Modell ist nicht zukunftsfähig. Zukunftsfähig ist vielmehr, dass sich Parlament, Ministerien und Hochschulen der Weiterentwicklung unseres Wissenschaftssystems als gemeinsamer Aufgabe stellen und dabei im Sinne moderierter Kooperation wechselseitig eingebunden sind. Hierzu genügt die bisherige rechtsaufsichtliche Stellung des Wissenschaftsministeriums gegenüber den Hochschulen. Es muss gleichzeitig die Souveränität des Parlaments in entscheidenden Fragen gewahrt bleiben. Die geplante Nicht-Einbindung des Parlaments durch exekutive Rahmenvorgaben des Ministeriums ist für dieses Zusammenwirken kontraproduktiv. Ein erfolgreiches Zusammenwirken hat vielmehr zwei Voraussetzungen: Ausreichende, wechselseitige Information und eine geregelte Moderation bei den notwendigen Aufgabenteilungen.

Agenda-Setting durch moderiertes Zusammenwirken zwischen Ministerien und Hochschulen anstatt Landeshochschulentwicklungsplan (LHEP)

Eine zukunftstaugliche Weiterentwicklung der Hochschullandschaft NRW kann nur auf einem wechselseitig getragenen, moderierten Abstimmungsprozess beruhen, der die Stärken der einzelnen Hochschulstandorte systematisch erfasst, zueinander in Beziehung setzt und daraus eine Agenda ableitet. In Lehre und Forschung der Hochschulen geschieht dies auch jetzt schon eigenverantwortlich etwa in regionalen Kooperationsverbänden. Es wäre die Aufgabe des Wissenschaftsministeriums, einen solchen Prozess landesweit zu moderieren und gemeinsam mit den Hochschulen unter Einbezug des Parlaments zu gestalten. Dies ist mehr, als das im Regierungsentwurf zum LHEP angesprochene ‚Gegenstromprinzip‘, welches Anregungen der Hochschulen aufnimmt, bevor der LHEP im Benehmen mit dem Landtag per Rechtsverordnung erlassen werden soll. Wenn der LHEP mehr als nur eine konsentierete Agenda umfasst, sollte vielmehr die Zustimmung des Landtags erforderlich sein und der Wissenschaftsausschuss zukünftig über fortlaufende Information in die Entwicklungszusammenhänge des Wissenschaftsstandorts NRW systematisch eingebunden werden. Die jetzige Regelung, nach der ein Beschluss des LHEP „im Benehmen mit dem Landtag“ vorgeschrieben ist, halten die Universitäten nicht für ausreichend.

Kostensenkung statt Regelungsdichte und Anwachsen unnötiger Bürokratie

Viele im HZG NRW vorgesehene Maßnahmen werden zusätzliche Bürokratie mit zusätzlichen Kosten verursachen. Die im Gesetz vorgesehene Regelungsdichte wird nicht nur im Bereich der Personalverwaltung sowie der Haushalts- und Wirtschaftsangelegenheiten erhöht (§ 6 Abs. 5 HZG NRW – Rahmenvorgaben), sondern auch mit Hilfe von Detailregelungen u.a. auf den Bereich Studium und Lehre ausgedehnt (§ 63 Abs. 8 HZG NRW).

Diese neue Regelungsdichte ist landesweit mit hohen Kosten verbunden. Zudem werden neu geschaffene Gremien und Strukturen das schon jetzt knappe Zeitbudget von Lehrenden und Studierenden belasten. Anstatt eine schlanke Verwaltung zu befördern und effiziente Verfahren zu implementieren, werden Verwaltungsprozesse in den Universitäten ausgedehnt und verlangsamt sowie der Aufwand für Anträge und Berichte an das Wissenschaftsministerium weiter erhöht. Die zu erwartenden, von den Hochschulen zu tragenden Mehrkosten stehen dabei in keinem Verhältnis zum Nutzen der neuen Regelungen. Daher ist die im Regierungsentwurf gemachte Aussage, das HZG NRW würde keine Kosten verursachen, nicht haltbar.

Keine Erhöhung der finanziellen Unsicherheit, sondern systematische Betrachtung der Hochschulfinanzierung im nationalen wie internationalen Wettbewerb

In der gesamten Diskussion um ein HZG NRW darf nicht außer Acht gelassen werden, dass die NRW-Hochschulen im Ländervergleich massiv unterfinanziert sind (Zum Vergleich: Pro Studierendem standen 2010 den NRW-Universitäten 7.550 € Grundmittel zur Verfügung; Niedersachsen: 12.000 €, Sachsen-Anhalt: 9.340 €, Hessen: 8.100 €).¹ Laut Statistischem Bundesamt hat 2012 eine Professorin/ ein Professor in NRW im Durchschnitt über 94 Studierende betreut.² Im Bundesvergleich ist NRW damit das Schlusslicht. Die Wettbewerbsfähigkeit der NRW-Hochschulen konnte überhaupt nur durch die Möglichkeiten der Flexibilisierung erhalten werden, wie sie das aktuelle Hochschulgesetz zulässt.

Diese Flexibilität soll den Universitäten mit dem HZG NRW genommen werden: Das Wissenschaftsministerium wird nun mit dem HZG NRW bemächtigt, Haushaltsmittel der Hochschulen bei auch nur teilweiser Nichterfüllung eines Informationsgesuchs einzubehalten (§ 76 Abs. 6 HZG NRW). Dies vernachlässigt, dass die Hochschulen ihre Haushaltsmittel für die Erfüllung ihrer gesetzlichen Aufgaben erhalten und der überwiegende Teil dieser Mittel unmittelbar durch Verpflichtungen (bspw. Personal-, Miet- und Betriebskosten) gebunden ist. Nur ein kleiner Anteil steht den Universitäten gestaltend zur Verfügung. Bereits der Einbehalt eines geringen Prozentsatzes dieser ohnehin strukturell knappen Mittel wird zwangsweise zu Lasten von Studierenden sowie Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftlern gehen. Aus diesem Grund lehnen die Universitäten diese Eingriffsmöglichkeit ab.

¹ Quelle: Statistisches Bundesamt, Hochschulen auf einen Blick, 2013, S. 36.

² Quelle: Wissenschaftsrat, Basisdaten Hochschulen/Forschungseinrichtungen in Deutschland, Stand 20.03.2014, S. 1.

Die nordrhein-westfälischen Hochschulen benötigen eine verlässliche dauerhafte finanzielle Grundlage für nachhaltige Planungen. Besonders sind die immer weiter wachsende Schere zwischen Grundausstattung und Dritt- bzw. einmaligen Projektmitteln und die damit verbundenen Konsequenzen systematisch in Betracht zu ziehen. Statt die Planungssicherheit zu erhöhen, schafft das HZG NRW nun weitere Unsicherheiten, die Forschung und Lehre direkt betreffen werden.

Transparenz durch Information

Aus Sicht der Universitäten informiert das Ministerium das Parlament und insbesondere den zuständigen Wissenschaftsausschuss bislang nur unzureichend über die Entwicklung des nordrhein-westfälischen Wissenschaftssystems. Dabei wäre dies auf der Basis der mehr als 20 Berichte, welche die Hochschulen dem Wissenschaftsministerium jedes Jahr übermitteln, in Form einer aggregierten, Kennzahlen gestützten Aufbereitung leicht möglich. Auf diese Weise ließe sich der Vorwurf, die Hochschulen agierten etwa in ihrer Mittelverwendung zu intransparent, sehr leicht widerlegen. Die Universitäten fordern daher eine viel grundlegendere Information des Landtags, um jeweils anstehende Entscheidungen vorzubereiten.

Fazit

Die angeführten Argumente decken sich mit der umfassenden Kritik der bundesweiten Wissenschafts- und Hochschullandschaft am HZG NRW und verdeutlichen, dass der Regierungsentwurf in seiner jetzigen Form nicht zukunftsweisend ist. Die Universitäten hoffen, dass das parlamentarische Anhörungsverfahren noch Gelegenheit für Revisionen bietet und ihre Kritik in die Novellierung des Gesetzes einfließen wird. Sollte der Regierungsentwurf in seiner jetzigen Form Gesetz werden, wird dies den Hochschul- und Wissenschaftsstandort NRW nachhaltig schwächen und nicht nur im Ländervergleich zurückwerfen.

Mit freundlichem Gruß



Universitätsprofessorin
Dr. Ursula Gather