

LANDTAG
NORDRHEIN-WESTFALEN
16. WAHLPERIODE

**STELLUNGNAHME
16/1832**

A10, A03, A07



An den
Ausschuss für Innovation, Wissenschaft und Forschung
des Landtags Nordrhein-Westfalen

(per Mail an anhoerung@landtag.nrw.de übermittelt)

Stellungnahme des CHE

**für die öffentliche Anhörung
des Ausschusses für Innovation, Wissenschaft
und Forschung des Landtags Nordrhein-Westfalen
am 18. Juni 2014**

zum

„Hochschulzukunftsgesetz (HZG NRW)“

(Gesetzentwurf der Landesregierung,
Drucksache 16/5410)

und zum

„Wissenschaftsgesetz NRW (WissG NRW)“

(Gesetzentwurf der Fraktion der PIRATEN,
Drucksache 16/5747)

A) Stellungnahme zum „Hochschulzukunftsgesetz“

1. Hintergrund

Der Regierungsentwurf eines Hochschulzukunftsgesetzes (HZG NRW) sieht an zahlreichen Stellen Änderungen des geltenden Hochschulrechts vor, da „der derzeitige Rechtsrahmen für einen angemessenen Umgang“ mit aktuellen und zukünftigen „Herausforderungen nicht hinreichend“ sei (S. 1). Insbesondere wird angestrebt,

- dem Land „Instrumente für die strategische Planung und Umsetzung notwendiger Veränderungen in seiner Hochschullandschaft“ sicherzustellen,
- dem Land „wirksame Steuerungsinstrumente“ in die Hand zu geben „zur Umsetzung landespolitisch wichtiger, das Interesse einzelner Hochschulen übersteigender Ziele“,
- eine adäquate Hochschulfinanzaufsicht umzusetzen und
- ein „neues wissenschaftsadäquates und aufgabenbezogenes System der Hochschulfinanzierung“ zu installieren.

Neben Veränderungen des Hochschulrechts in Bezug auf das Zusammenwirken von Land und Hochschulen sollen auch Regelungen, die die interne Hochschulverfassung betreffen sowie Einzelpassagen in Bezug auf Studium, Gleichstellung und Diversity novelliert werden.

2. Stellungnahme des CHE

2.1 Aus Sicht des CHE positiv zu bewertende Punkte

Der Regierungsentwurf enthält zahlreiche Veränderungen, die aus Perspektive des CHE sinnvoll und zu begrüßen sind:

Die **Kompetenzen des Hochschulrats** werden nicht, wie im Vorfeld vielfach befürchtet, gravierend beschnitten. Der Hochschulrat soll künftig die „Aufsicht über die Wirtschaftsführung des Rektorats“ (§ 21 Abs. 1 Ziffer 4) wahrnehmen. Er soll abschließend bei Streitigkeiten innerhalb der Hochschule, die sich auf Wirtschaftlichkeitsfragen beziehen, entscheiden (§ 16 Abs. 4). Die Kompetenz, den Jahresabschluss festzustellen, wird in § 21 Abs. 1 Ziffer 7 neu aufgenommen; das geltende Recht enthält keine entsprechende Regelung.

Auch die **weiteren Regelungen bezüglich des Hochschulrates** sind weitestgehend überzeugend:

- Erstmalig soll eine **Abberufungsmöglichkeit für Hochschulräte** installiert werden. Sinnvollerweise soll das Ministerium hier aber nur auf Vorschlag des Senats oder des Hochschulrats (mit einer Mehrheit von zwei Dritteln der Stimmen) tätig werden können (§ 21 Abs. 4a).
- Das **Besetzungsverfahren für den Hochschulrat** erfährt keine Veränderung, auch eine Statusgruppenrepräsentanz ist weiterhin nicht vorgesehen. Neu ist nur, dass mindestens 40 Prozent der Hochschulratsmitglieder weiblich sein müssen (§ 21 Abs. 3).

Die **Wahl und Abwahl der Hochschulleitung** wird sinnvoll neu geregelt, hier wird die Rolle des Senats gestärkt. Die doppelte Legitimation der Hochschulleitung wird gut umgesetzt. Künftig sollen die Mitglieder des Präsidiums „von der Hochschulwahlversammlung mit der Mehrheit der Stimmen des Gremiums und zugleich mit der Mehrheit der Stimmen innerhalb

seiner beiden Hälften gewählt“ werden (§ 17 Abs. 1). Die Hochschulwahlversammlung besteht aus den Mitgliedern des Senats und denen des Hochschulrats (§ 22a Abs. 1).

Positiv zu bewerten ist ebenfalls die Möglichkeit für Hochschulen, ein wirkliches **Teilzeitstudium** umzusetzen (§ 48 Abs. 8; § 62a).

Die Verpflichtung auf eine **Betreuungsvereinbarung für Doktoranden** (§ 67 Abs. 2) ist ein Schritt in die richtige Richtung – die Ausgestaltung derselben wird zu Recht in die Hände der Hochschulen gelegt.

Die **Zusammenarbeit zwischen Hochschulen und außeruniversitären Forschungseinrichtungen** kann durch die Neuregelung in § 77 Abs. 6 erleichtert werden.

Es ist positiv zu bewerten, dass das Land an verschiedenen Stellen **klar Position bezieht** und damit auch den Hochschulen eine Richtung vorgibt, etwa in § 58 Abs. 1: „Die Hochschulen sind dem Studienerfolg verpflichtet“. Mitunter nehmen diese Positionsbestimmungen aber auch einen sehr abstrakten Charakter an (§ 3 Abs. 6: „Die Hochschulen entwickeln ihren Beitrag zu einer nachhaltigen und friedlichen Welt. Sie sind friedlichen Zielen verpflichtet.“)

Grundsätzlich als sinnvoll wertet das CHE auch die Auffassung, dass die übergreifende **Entwicklungsplanung des Hochschulwesens** als gemeinsame Aufgabe der Hochschulen und des Ministeriums angesehen werden soll (§ 6 Abs. 1). Hochschulautonomie ist auf funktionierende Selbststeuerung der Hochschulen und auf staatliche Steuerung angewiesen. Nicht alle gesellschaftlichen Anforderungen werden über den Wettbewerb geregelt; das Wissenschaftsministerium spielt daher weiter eine wichtige Rolle. Die übergreifende Steuerungsfunktion des Staates (etwa im Bereich Landesplanung und zielbezogene Steuerung) ist nach wie vor demokratisch und verfassungsrechtlich legitimiert und gesellschaftlich gewollt. Die Ausführung im Detail erscheint aber zwiespältig (s.u.). Auch wenn Wissenschaftsministerien weiter eine wichtige Rolle spielen, spielen sie doch inzwischen eine *andere* Rolle als noch vor wenigen Jahren. Die weitgehende Hochschulautonomie führt zu einem neuen, sich immer noch wandelnden Verhältnis zwischen Staat und Hochschulen. Steuerungsinstrumente müssen adäquat und autonomiewahrend umgesetzt werden, damit sie die Erreichung gesellschaftlicher und politischer Ziele sicherstellen, ohne die gewonnene und sinnvolle Hochschulautonomie zu beschädigen. Diesem Ansatz werden, wie unten dargestellt, nicht alle Bausteine des Regierungsentwurfs gerecht.

2.2 Aus Sicht des CHE kritisch zu bewertende Punkte

In manchen Fällen enthält der Regierungsentwurf Regelungen, die von der Intention her verständlich sind, aber in der Umsetzung verfehlt erscheinen.

An zahlreichen Stellen verfällt der Regierungsentwurf in **Detailsteuerung**:

- Die **Soll-Vorschrift einer Fachbereichskonferenz** ist ein erheblicher Eingriff in die Hochschulautonomie (§ 23). Zudem kann sich eine Fachbereichskonferenz zu einem Gegenpol, einem Machtblock der Fächer gegen die Hochschulleitung entwickeln. Sinnvoller wäre statt dieser zumindest potentiell konfrontativen Lösung aus Sicht des CHE ein erweitertes Präsidium (das Dekane und Hochschulleitung umfasst), da dieses ein kooperativ Ausräumen dezentraler und zentraler Interessen ermöglicht und die Fachbereiche z.B. in die Hochschulprofilierung einbindet. Aber auch dieses wäre nicht gesetzlich zu regeln, sondern könnte eine Option im Rahmen einer Organisationsautonomie sein.
- Auch in § 28 Abs. 8 wird die **Gestaltung des Fachbereichsrats** aus Sicht des CHE viel zu detailliert geregelt.
- **Transparenz des Hochschulrats**: Transparenz und Rechenschaft sind anerkanntswerte Ziele, aber sie wären aus Sicht des CHE besser in Form eines Appells zur Selbstverpflichtung umzusetzen. Warum regelt der Regierungsentwurf hochschulinterne Begegnungen und Austauschprozesse im Detail und formalisiert sie (§ 21 Abs. 5a)?

- § 5 Abs. 8: Einmalige **politische Handlungen** wie die Entwicklung eines „Reformmodell[s] der staatlichen Finanzierung der Hochschulen im Sinne einer strategischen Budgetierung“ mögen richtig sein, gehören aus Sicht des CHE aber nicht in einen Gesetzestext.
- Warum soll eine Einführung von **Reformmodellen des Studiums** (§ 58 Abs. 2a) nur im Einvernehmen mit dem Ministerium erfolgen dürfen?
- Besonders kritisch erscheint der sich exemplarisch in § 5 Abs. 1 zeigende Ansatz, die staatliche Finanzierung der Hochschulen an ihren Aufgaben, den **hochschulvertraglich vereinbarten Verpflichtungen** [bislang: Zielen!] und den erbrachten Leistungen“ zu orientieren. Diese Formulierung eröffnet für das Land die Maßnahmenebene und sollte unbedingt wie bisher auf Ebene der Ziele bleiben.

An manchen Stellen behält sich das Land dem Regierungsentwurf zufolge **potentielle Eingriffsrechte** vor, deren faktischer Umfang und ihre konkrete Ausgestaltung aber vage bleiben. Es besteht die Gefahr weitreichender Interventionen durch das Land.

- § 16 Abs. 1a hält **bezogen auf den Hochschulentwicklungsplan** fest: „Das Ministerium kann für die Aufstellung und Fortschreibung der Hochschulentwicklungspläne Vorgaben festlegen, soweit dies zur Erreichung der Ziele nach § 6 Absatz 1 erforderlich ist. Das Ministerium kann die Verpflichtung der Hochschule feststellen, ihren Hochschulentwicklungsplan ganz oder teilweise innerhalb einer angemessenen Frist entsprechend den Zielen des Landeshochschulentwicklungsplans aufzustellen oder zu ändern und dem Ministerium vorzulegen. Kommt die Hochschule dieser Planungspflicht nicht fristgerecht nach, so kann das Ministerium die Planung ganz oder teilweise selbst durchführen.“ Dies eröffnet weitreichende Möglichkeiten, die strategische Planung der Hochschule einzuschränken.
- § 6 Abs. 3 eröffnet dem Land ungewöhnlich großen Spielraum, die Hochschulfinanzierung an das **Erreichen hochschulvertraglicher Vereinbarungen** zu koppeln. Nach Ansicht des CHE kann dieser Ansatz lediglich über vereinbarte Mechanismen wie etwa einer indikatorgesteuerten Mittelvergabe oder einer ergebnisbezogenen Finanzierung im Rahmen von Zielvereinbarungen sinnvoll sein – sobald das Ministerium aber wie hier offenkundig vorhanden, Interpretationsspielraum zur Definition von Maßnahmen und finanziellen Zweckbindungen erhält, ist – auch wenn dies nicht in der Intention des Gesetzgebers liegt – der politischen Willkür Tür und Tor geöffnet.
- § 76 Abs. 6 ermächtigt das Ministerium, unter bestimmten Umständen einen angemessenen Teil des jährlichen Zuschusses zurückzuhalten, z.B. wenn die Hochschule die o.g. Rahmenvorgaben, also extern gesetzte Auflagen des Landes nicht umsetzt. Auch diese **finanzielle Sanktionsmöglichkeit** lässt Raum für staatliche ad-hoc-Entscheidungen.
- Besonders gravierend erscheint die in § 6 Abs. 5 vorgesehene Möglichkeit des Landes, **Rahmenvorgaben** „im Bereich der Personalverwaltung, der Haushalts- und Wirtschaftsangelegenheiten, des Gebühren-, Kassen- und Rechnungswesens sowie der Aufgaben der Berufsbildung“ zu treffen, die dann für die Hochschulen verbindlich sind. Die hier ermöglichten Rahmenvorgaben lassen sich als hochproblematische Rückkehr der Fachaufsicht und Aushebelung der Hochschulautonomie begreifen. Grundsätzlich sollten sich Hochschulen aus Sicht des CHE v.a. bezüglich ihres Erfolges, ihres Outputs rechtfertigen müssen. Transparenz und Rechenschaftspflicht sind natürlich notwendig, und bewährte Instrumente wie Controlling, Kosten- und Leistungsrechnung, Kennzahlensteuerung, Berichtswesen (v.a. in Richtung Politik sicher noch ausbaufähig und stärker integrier- bzw. standardisierbar) sind selbstverständlich aufrechtzuerhalten. Auch die bislang beteiligten Kontrollorgane (Hochschulrat, Landesrechnungshof, Innenrevision, Wirtschaftsprüfungsgesellschaften, ...) sind weiter aktiv. Hier droht Detailsteuerung, die die Handlungsfähigkeit der Hochschulen beschädigen würde.

- **Die Prozesse der Landesplanung** sind aus Sicht des CHE noch nicht ausreichend klar beschrieben. Der Regierungsentwurf klärt nicht mit ausreichender Präzision die logischen Reihenfolge des intendierten „Gegenstromprozesses“, da Hochschulverträge bei der Fortschreibung der Landesentwicklungsplanung einerseits berücksichtigt und aufgegriffen werden sollen (§ 6 Abs. 2), sie dieser aber andererseits auch nicht widersprechen dürfen (§ 6 Abs. 2; § 76b Abs. 2). Nicht zuletzt bleibt völlig offen, wie weitreichend die Grundsätze nach § 6 Abs. 2 sein sollen. Wünschenswert wäre ein klarer, allgemeiner Rahmen, der abstrakt politische Prioritäten benennt und von den Hochschulen autonom mit Strategien und Profilierung gefüllt werden kann. Es ist aber in keiner Weise klar, dass der Rahmen so allgemein bleibt; vielmehr deuten zahlreiche Gesetzesdetails darauf hin, dass dieser Rahmen sehr eng geschnürt werden soll und eine Einengung der nötigen Autonomie droht.

Die bundesweite Erfahrung zeigt, dass ein Wissenschaftsministerium, das sich als ‚strategischen Zentrum mit Rückkoppelungsbedarf‘ begreift und sich als auf die Mitwirkung der Hochschulen angewiesen versteht, nachhaltigere Erfolge erzielt. Aus Sicht des CHE ist daher für das Gelingen der Landesplanung vor allem eine partizipative Prozessgestaltung entscheidend, die sich idealtypisch wie folgt gestalten lassen könnte:

- 1) Festlegung strategischer Leitlinien für den Wissenschaftssektor durch das Land (abstrakte Definition von Grundsätzen). Das Land sollte nur sehr gezielt und ausgewählt top down Entwicklungslinien setzen.
 - 2) Schaffung finanzieller Planungssicherheit über landesweit einheitliche Gestaltung der staatlichen Finanzierung (z.B. Vereinbarung des Mittelverteilungsmodells) als Rahmen für die gemeinsame Umsetzung der Zielvorstellungen des Landes.
 - 3) Autonome Entwicklungsplanung der einzelnen Hochschulen.
 - 4) Abschluss hochschulindividueller „Ziel- und Leistungsvereinbarungen“ – diese halten im Rahmen der Leitlinien für jede Hochschule konkrete, messbare und überprüfbare Entwicklungs- und Leistungsziele fest.
 - 5) Entwicklung einer Landeshochschulentwicklungsplanung aufbauend auf den Hochschulentwicklungsplanungen (oder diese bündelnd).
- Auch **in Bezug auf Studien- und Prüfungsordnungen** lässt sich § 63 Abs. 8 durch das Land im Zweifelsfall sehr weit interpretieren: „Zur Verbesserung des Studienerfolgs kann das Ministerium durch Rechtsverordnung im Benehmen mit den Hochschulen das Nähere zur Anerkennung von Prüfungsleistungen und Studienabschlüssen, zur zulässigen Zahl der Module, zur Transparenz der Prüfungsanforderungen sowie zu den Teilnahmevoraussetzungen, der Arbeitsbelastung, der Anzahl, der Dauer und der Wiederholung der Prüfungsleistungen der Module sowie zu den Ergänzungskursen im Sinne des § 58 Absatz 2a regeln.“ Hier sollte das Land auf die Gestaltungsfähigkeit der Hochschulen vertrauen und gemeinsame Lösungen etwa innerhalb der LRK unterstützen, jedoch die Wahrnehmung seiner Letztverantwortung nicht verwechseln mit aktionistischen Detailvorschriften zur Demonstration politischer Handlungsfähigkeit. Auch hier wird ein stringentes Steuerungsmodell zugunsten von staatlichen Möglichkeiten zu Einzeleingriffen verlassen.

Weitere Einzelpunkte:

- Neben den existierenden Gremien und der neu eingerichteten Hochschulwahlversammlung sieht der Referentenentwurf optional die **Einrichtung einer „Hochschulkonferenz“** vor (§ 22b). Dieses neue, umfangreiche Gremium verwischt die Rolle der existierenden Gremien und beteiligten Personen, bietet zeitaufwendigen Grundsatzdiskussionen Raum und läuft Gefahr, alte Konflikte zu duplizieren. Dieses Vorgehen trägt dazu bei, Verantwortlichkeiten und Zuständigkeiten zu verwischen. Aus Sicht des CHE wäre es sinnvoll

ler, den vorhandenen Akteuren klare Aufgaben und Verantwortlichkeiten zuzuweisen und themenspezifische partizipative Abstimmungsschleifen vorzusehen.

- Die im Referentenentwurf (und auch im derzeit geltenden Recht) noch vorgesehene **Zustimmungspflicht des Hochschulrates zum Hochschulentwicklungsplan** (im Referentenentwurf § 21 Abs. 1 Ziffer 2) wird abgeschwächt und ersetzt durch die Kompetenz, lediglich „Empfehlungen und Stellungnahmen zum Entwurf des Hochschulentwicklungsplans“ aussprechen zu können (§ 21 Abs. 1 Ziffer 5). Diese Schwächung beraubt den Hochschulrat einer wesentlichen Kompetenz, die er zur Wahrnehmung seiner Aufgaben benötigt. Ein Hochschulrat, der die Möglichkeit hat, strategisches Handeln der Hochschule einzufordern, hat sich nach bisherigen Erfahrungen als wirksames Organ zur Hochschulentwicklung erwiesen.
- Warum sieht § 7 nur die Studiengangsakkreditierung vor? Die **Systemakkreditierung** sollte ebenfalls als Alternative berücksichtigt werden. Der von der HRK vorgelegte Vorschlag, das deutsche Akkreditierungssystem in Richtung institutionelles Qualitätsaudit weiterzuentwickeln, ist auch nach Ansicht des CHE der richtige Weg, um den Aufbau von effektiven Qualitätssicherungssystemen für autonome Hochschulen voranzutreiben. Mit diesem Ansatz wird ein neuer Weg eingeschlagen, die sich deutlich von dem bisherigen Zertifizierungs- und Kontrolldenken der Akkreditierung abhebt und stärker auf die selbstgesteuerte Qualitätsentwicklung von Studium und Lehre in den Hochschulen setzt.
- Laut § 2 Abs. 7 erhalten nur die Universität Köln und die Fachhochschule Bonn-Rhein-Sieg per gesetzlicher Regelung die **Bauherreneigenschaft**. Hier sollte allen Hochschulen die Möglichkeit eröffnet werden, die Bauherreneigenschaft übertragen zu bekommen. Dazu können Bedingungen für die Übertragung formuliert werden.

3. Fazit

Das geltende Hochschulrecht in Nordrhein-Westfalen ist aus Sicht des CHE grundsätzlich als Erfolgsmodell anzusehen. Die seit 2004 zunehmend gewährte Finanz-, Personal- und Organisationsautonomie trägt Früchte; die Reformen zeigen positive Wirkung. Eine umfassende Novellierung des HFG erscheint aus Sicht des CHE derzeit nicht nötig. Ihr sollte ohnehin eine angemessene wissenschaftliche Evaluation vorausgehen, die Wirkungen, Umsetzungserfahrungen und Verbesserungspotentiale bezogen auf das HFG ermittelt.

Eine Reform des durch das HFG etablierten, allgemeinen rechtlichen Rahmens der Hochschulautonomie in Nordrhein-Westfalen sollte sich auf die Regelungen beschränken, die sich in der Praxis als dysfunktional erwiesen haben. Selbstverständlich enthält das HFG Optimierungsmöglichkeiten im Detail. Zu Recht korrigiert das HZG Mängel der derzeitigen Gesetzeslage, indem es etwa die Wahl der Hochschulleitung neu und sinnvoll regelt (doppelte Legitimation durch Senat und Hochschulrat – bislang hatte der Hochschulrat das „letzte Wort“) und indem er eine Abberufungsmöglichkeit für Hochschulräte vorsieht.

Über sinnvolle und notwendige Änderungen, Korrekturen und Modernisierungen hinaus beschreitet das HZG aber bedauerlicherweise einen Weg hin zu einer starken staatlichen Rolle mit nicht erforderlichen Eingriffsrechten in einem Umfang, der aus Sicht des CHE nicht nachvollziehbar ist. Skeptisch stimmen v.a. zwei Punkte, die ein starkes Misstrauen gegenüber der Steuerungsfähigkeit und des Verantwortungsbewusstseins der Hochschulen erahnen lassen, ohne dass belegt würde, dass und wo die Hochschulen den in sie gesetzten Vertrauensvorschuss in der Vergangenheit missbraucht hätten:

- An zahlreichen Punkten gibt der Gesetzentwurf im Detail Hochschulen bestimmte Regelungen vor, die besser der Autonomie der Hochschulen überlassen blieben. Hochschulen sollten an ihren Ergebnisse / ihrem Output gemessen werden und eigenständig adäquate Wege zur Erreichung der vereinbarten Ziele suchen können. Standardisierung hochschulinterner Abläufe ist kontraproduktiv; vielmehr haben sich in den vergangenen Jah-

ren vielfältige, situationsbezogene Umsetzungen der Freiheit ergeben, deren spezifische Stärken es zu wahren gilt.

- An zahlreichen Stellen wird tiefgreifenden und weitreichenden Eingriffsrechten und Interventionen des Staates Tür und Tor geöffnet, ohne dass klar würde, wie diese konkret genutzt und ausgestaltet werden sollen. Hier droht Detailsteuerung in erheblichem Ausmaß. V.a. über die Möglichkeit von Rahmenvorgaben und bei der Erstellung der Hochschulentwicklungsplanung hat das Land künftig die Möglichkeit, das Heft komplett in die Hand zu nehmen. Daneben drohen Einmischungen etwa in Bezug auf die Ausgestaltung der Studien- und Prüfungsordnungen. Die Sorge vor einer prägenden Fachaufsicht durch die Hintertür ist nicht von der Hand zu weisen. Der Verzicht auf staatliche Fachaufsicht ist Teil eines bisher stringenten Steuerungsmodells; diese Stringenz droht nun verloren zu gehen.

Die angestrebte Stärkung der Rolle des Ministeriums, die kritisch zu hinterfragen ist, geht nicht einher mit einer dann eigentlich zwingenden (wenn auch nicht sinnvollen) Schwächung etwa der Hochschulleitung oder des Hochschulrats. Dadurch droht faktisch eine Doppelung von Verantwortlichkeiten, die – abgesehen von einer unnötigen Ausweitung bürokratischer Prozesse – enormes Konfliktpotential in sich birgt. So wird etwa in § 21 Abs. 1 Nr. 4 dem Hochschulrat die „Aufsicht über die Wirtschaftsführung des Rektorats“ zugewiesen, § 76a sieht allerdings auch eine entsprechende Aufsicht des Ministeriums vor.

In der vorgelegten Form stellt das HZG einen Rückschritt dar. Nordrhein-Westfalen würde damit einen wichtigen Standortvorteil aus der Hand geben, die weitgehende Autonomie seiner Hochschulen. Das Land wäre aus Sicht des CHE gut beraten, das bestehende weitestgehend konsistente Governance-Modell und die bereits erreichten Autonomieschritte, die Vorbildcharakter für andere Länder hatten und haben, beizubehalten. (Die Abschaffung der Studiengebühren stellt bereits einen erheblichen Eingriff in die Hochschulautonomie dar!). Hochschulen genießen traditionell akademische Freiheit – und sie brauchen ergänzend Freiheit in Steuerungs- und Managementfragen. Rezentralisierung und Interventionskultur verschenken die Vorteile der verantwortlichen Autonomie, v.a. den Informationsvorteil (vor Ort kann schneller und sachgerechter entschieden werden) sowie die größere Flexibilität.

Staatliche Steuerung kann auch autonomiewahrend realisiert werden. Selbstverständlich ist etwa eine funktionierende Landesplanung und zielorientierte Steuerung wichtig und richtig, aber sie kann mit den bestehenden Instrumenten bereits adäquat umgesetzt werden. Es ist durchaus nachvollziehbar und richtig, dass Nordrhein-Westfalen die staatliche Planung stärken will. Dafür hätte es aber keiner einzigen Gesetzesänderung bedurft, es wäre im Rahmen der bestehenden Möglichkeiten, insbesondere im Zielvereinbarungsprozess¹, problemlos möglich gewesen. Auch in Bezug auf Aufsicht und Transparenz sollten vorhandene Gestaltungsspielräume ausgeschöpft und nicht weitere weitreichende Eingriffsmöglichkeiten etabliert werden. Hochschulen sollten in ihrer Entscheidungs- und Strategiefähigkeit weiter gestärkt, nicht geschwächt werden – nur so sind sie in der Lage, die Herausforderungen der Zukunft zum Wohl des Landes zu bewältigen.

¹ Die Ziel- und Leistungsvereinbarung setzt bereits im gelten Recht nach § 6 Abs. 1 eine Zielformulierung des Landes voraus: „Zur Steuerung des Hochschulwesens entwickelt das Land strategische Ziele“!

B) Stellungnahme zum „Wissenschaftsgesetz NRW“

1. Hintergrund

Die Fraktion der PIRATEN im nordrhein-westfälischen Landtag ist u.a. der Auffassung, das HFG habe nicht die Wissenschaft mit mehr Autonomie ausgestattet, sondern den Einfluss externer Interessen an den Hochschulen verstärkt. Die Übertragung der „Verantwortung des Hochschulpersonals“ (sic) habe „oftmals“ zu negativen Auswirkungen für die Beschäftigten geführt. Die Hochschulen, so die als problematisch empfundene Ausgangslage, „agieren als Bildungseinrichtungen an einem imaginären Markt als Konkurrenten untereinander, was dem eigentlichen wissenschaftlichen Auftrag der Hochschulen nicht gerecht wird“ (S. 1).

Die knappe Begründung (S. 152f) führt weiter aus, mit der organisatorischen Autonomie, die das HFG gewähre, hätten „die Dogmen der ‚unternehmerischen Hochschule‘ an den hiesigen Bildungseinrichtungen Einzug gehalten“. Durch die Einführung demokratisch nicht legitimierter Hochschulräte und der Personalübertragung an die Hochschulen seien die Hochschulen vollständig entkoppelt worden (S. 152).

Der Entwurf eines Wissenschaftsgesetzes (bestehend u.a. aus einem Hochschulgesetz und einem Hochschulnetzwerkgesetz) soll daher Hochschulen als Ort der Wissenschaft einen verbindlichen Rahmen geben, der die Akteure und Mitglieder der Hochschulen in den Mittelpunkt rückt (S. 1f). Dadurch soll „das modernste und freiheitlichste Hochschulgesetz der gesamten Bundesrepublik Deutschland“ geschaffen werden (S. 3), das „echte Wissenschaftsautonomie“ schaffe und die Hochschulen „aus der Umklammerung externer Einflüsse“ entlasse (S. 154).

2. Stellungnahme des CHE

Das CHE teilt die sehr knappe und kaum begründete Problembeschreibung der Fraktion der PIRATEN nicht. Es ist beispielsweise nicht nachvollziehbar, warum der Gesetzentwurf der Fraktion der PIRATEN von einem „**imaginären Wettbewerb** unter den Hochschulen“ spricht. Nordrhein-westfälische Fachhochschulen und Universitäten befinden sich in einem sehr realen Wettbewerb unter deutschen und europäischen Hochschulen um gute Leistungen in Lehre und Forschung, gute Studierende und gute Mitarbeiter; je nach Ausrichtung der Hochschule ist der Wettbewerb sogar weltweit gegeben.

Auch das im Entwurf der PIRATEN negativ konnotierte Schlagwort der „**unternehmerischen Hochschule**“ stellt sich aus Sicht des CHE deutlich anders dar: Hochschulen in staatlicher Trägerschaft sind selbstverständlich keine Unternehmen. Zwar sollten sie ‚unternehmerisch‘ handeln; der Begriff der ‚unternehmerischen Hochschule‘ steht in Anlehnung an Burton Clark dabei aber nicht für profitorientierte Hochschulen. Er steht für Hochschulen, die ‚etwas unternehmen‘, also Innovationen umsetzen, beweglich sind, sich dem Wettbewerb wissenschaftlicher Leistungen stellen, sich wissenschaftliche Ziele suchen und diese effizient erreichen. Der Maßstab bleibt dabei stets ein wissenschaftlicher; Managementansätze aus der Privatwirtschaft lassen sich keinesfalls 1:1 übertragen.

Es besteht kein Anlass, **Hochschulräte** grundsätzlich in Frage zu stellen. Auch hier überzeugt die Problembeschreibung der PIRATEN, die eine Außensteuerung suggeriert, nicht: Die Hochschulen haben es selbst in der Hand, die geeigneten Personen zu finden, sie besitzen Gestaltungsfreiheit bei der Besetzung der Hochschulräte. Eine erfolgreiche Besetzung von Hochschulräten hängt primär vom jeweiligen Profil der Hochschule ab (z. B. Hochschultyp, regionale Anbindung, Entwicklungsperspektive ...). Letztlich kommt es darauf an, Per-

sonen zu gewinnen, die die Hochschule als Ganzes bei der Verwirklichung ihres Leitbildes und der Erfüllung ihrer gesellschaftlichen Aufgaben am besten unterstützen können.

Autonome Hochschulen benötigen aufgrund des Verzichtes des Staates auf Detailsteuerung (zumindest überwiegend externe) Hochschulräte als legitimierendes Kontrollorgan; sie profitieren von externer Expertise und konstruktiv-kritischer Rückmeldung. Die bisherigen Erfahrungen mit Hochschulräten sind in Nordrhein-Westfalen und bundesweit überwiegend positiv. Je nach Ausgestaltung der Grundordnung kommt dem vollständig, jedoch mindestens zur Hälfte mit hochschulexternen Akteuren besetzten Hochschulrat in Nordrhein-Westfalen die Aufgabe zu, Organisationsentscheidungen der Hochschulgremien konstruktiv zu begleiten bzw. zu beaufsichtigen. Die wesentliche Funktion des Hochschulrates ist es dabei, getroffene Organisationsentscheidungen durch die Erzeugung von Rechtfertigungsdruck an ihrer Zweckmäßigkeit zur Erreichung von Organisationszielen (bspw. Profilentwicklung) zu messen.

Der Hochschulrat vertritt dabei erfolgreich die übergreifenden Organisationsinteressen gegenüber Partikularinteressen und Status quo-orientierte Allianzen innerhalb der Hochschule und achtet auf angemessen rasche Entscheidungsprozesse. Er ist gerade deshalb zur Beaufsichtigung von Organisationsentscheidungen geeignet, weil er über eine deutliche höhere Nähe zu den Entscheidungsprozessen und -gegenständen steht als bspw. ein Ministerium. Überdies kann er auch kleinere Entscheidungsprozesse zielgerichteter und gleichzeitig mit einem „Blick von außen“ begleiten als dies eine restituierte ministeriale Fachaufsicht zuließe.

Neben der Aufsicht über Entscheidungsprozesse im Lichte von Organisationsinteressen und hochschulischen Entwicklungsperspektiven hat sich der mit dem HFG etablierte Hochschulrat an nordrhein-westfälischen Hochschulen als äußerst bedeutsamer Partner in der Profilentwicklung erwiesen. Hochschulratsmitglieder bringen vor dem Hintergrund ihrer professionellen Erfahrung und Vernetzung hierzu wichtige Impulse ein. Der Hochschulrat hat sich auch als ein Gremium erwiesen, dessen Mitglieder gesellschaftliche Interessen, Erwartungen und auch Probleme in die Hochschulen und ihre Leistungsprozesse einbringen. Diese Funktion leistet der Hochschulrat auf deutlich niedrigerer Abstraktionsebene, als dies ein Fachministerium allein wegen der enormen Disparität regionaler Bedingungen könnte.

Nicht zuletzt schafft die Beteiligung des Hochschulrats an Wahl des Präsidiums eine doppelte Legitimation – eine Wahl nur durch den Senat würde die Handlungsfähigkeit der Hochschulleitung schwächen, etwa in Bezug auf weitreichende notwendige Veränderungen, z.B. der Auflösung oder Zusammenlegung von Fakultäten oder der Setzung neuer Prioritäten.

Wer die Entscheidungsfindung bezüglich all dieser grundlegender Fragen wieder allein im Senat verorten will, blendet die massiven Steuerungsprobleme der akademischen Selbstverwaltung aus, die noch vor wenigen Jahren viele Hochschulen lähmten. In weiten Bereichen war der Senat früher von Partikularinteressen, Kompromissen auf niedrigstem Niveau, unklaren Verantwortlichkeiten für Entscheidungen und oft extrem hohen Zeitaufwand geprägt.

Die geforderte **Etablierung einer Viertelparität** in den Gremien mit Entscheidungsbefugnissen, also etwa im Senat (§ 11 Abs. 2), ist aus Sicht des CHE weder verfassungsrechtlich zulässig noch wissenschaftssoziologisch sinnvoll. Die im Grundgesetz verankerte Wissenschaftsfreiheit schützt als individuelles Abwehrrecht Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler gegen wissenschaftsfremde Eingriffe in die Leistungsprozesse von Lehre und Forschung. Mit der Etablierung der Viertelparität würden die Trägerinnen und Träger der Wissenschaftsfreiheit deutlich und inakzeptabel in der Ausübung der fachgemeinschaftlichen Qualitätsstandards folgenden akademischen Lehre und Forschung eingeschränkt.

3. Fazit

Aus Sicht des CHE überzeugt weder die Problembeschreibung des Gesetzentwurfs noch die daraus abgeleitete Gesetzesnovelle.

Centrum für Hochschulentwicklung

Gütersloh, 12. Juni 2014

Ulrich Müller, Prof. Dr. Frank Ziegele