

Dr. Wolfgang Lieb
Staatssekretär a.D.

LANDTAG
NORDRHEIN-WESTFALEN
16. WAHLPERIODE

Köln, den 12.06.2014

An die Präsidentin des Landtags
Nordrhein-Westfalen

STELLUNGNAHME
16/1834

A10, A03, A07

**Betr.: Öffentliche Anhörung des Ausschusses für Innovation, Wissenschaft und
Forschung am 18. Juni 2014**

Hier: Stellungnahme zu den Beratungsgegenständen

- I. **Hochschulzukunftsgesetz (HZG NRW)**, Gesetzentwurf der Landesregierung,
Drucksache 16/5410
<http://www.landtag.nrw.de/portal/WWW/dokumentenarchiv/Dokument/MMD16-5410.pdf>
- II. **Wissenschaftsgesetz NRW (WissG NRW)**, Gesetzentwurf der Fraktion der
PIRATEN, Drucksache 16/5747
<http://www.landtag.nrw.de/portal/WWW/dokumentenarchiv/Dokument/MMD16-5747.pdf>

**Zu I. Hochschulzukunftsgesetz (HZG NRW), Gesetzentwurf der Landesregierung,
Drucksache 16/5410**

1. Vorbemerkung

Die Vorlage eines Referentenentwurfs der Landesregierung für eine „Hochschulzukunftsgesetz“ am 12. November 2013, hat eine heftige Kontroverse zwischen der HRK, der LRK, einzelnen Rektorinnen und Rektoren sowie einer größeren Gruppe von Hochschulratsvorsitzenden und dem Ministerium für Innovation, Wissenschaft und Forschung, speziell auch der zuständigen Ministerin ausgelöst.

Der Vorsitzende der HRK, Prof. Horst Hippler sah in einem Offenen Brief vom 20.11. 2013 http://www.wissenschaft.nrw.de/fileadmin/Medien/Dokumente/Hochschule/Gesetze/Offener_Brief_HRK-Praesident.pdf durch den Gesetzentwurf „in zentralen Punkten die Wissenschaftsfreiheit und Autonomie in inakzeptabler Weise“ eingeschränkt. Die LRK sprach in einer Pressemitteilung vom 15.11.2013 von „mehr staatlicher Lenkung“ <http://www.lrk-nrw.de/lrk/aktuelles/pressemitteilungen/353-15112013-neues-hochschulgesetz-nrw-universitaeten-enttaeuscht.html>. Auch eine Gruppe von Hochschulratsvorsitzenden meldete sich am 6. Januar 2014 öffentlich zu Wort und kritisierte an dem Referentenentwurf u.a. einen „Verlust der planerischen Autonomie“, einen „Verlust der Handlungsfähigkeit durch Zunahme von Bürokratie“ oder einen „Verlust der Finanzautonomie in wesentlichen Bereichen“ http://www.unibielefeld.de/Universitaet/Ueberblick/Organisation/Hochschulrat/dokumente/brief_der_hochschulratsvorsitzenden.pdf.

Der heftige hochschulpolitische Streit hatte seinen Resonanzboden auf der parteipolitischen und parlamentarischen Bühne. Der CDU-Fraktionschef Armin Laschet hat am 30.01.2014 im

nordrhein-westfälischen Landtag der Wissenschaftsministerin sogar vorgeworfen, sie führe einen „Krieg gegen die Hochschulen“

<http://www1.wdr.de/radio/nachrichten/wdr345/radiohomepage68218.html>.

Die Kritik der Hochschulleitungen fand auch ein weitgehend zustimmendes Echo in der regionalen Presse, auch überregionale Medien wie etwa die „Zeit“ vom 21. November 2013 (S. 99) meinten in dem damaligen Referentenentwurf eine „Rückkehr zur Planwirtschaft“ erkennen zu müssen.

Wenn man die einzelnen Paragraphen des geltenden „Hochschulfreiheitsgesetzes“ und des Referentenentwurfs bzw. des in den Landtag eingebrachten Gesetzentwurfs vom 27.03.2014 einmal miteinander vergleicht, so stellt sich dem unvoreingenommenen Leser die Frage, worin eigentlich die sachliche oder rationale Basis für die massive öffentliche Kampagne gegen das „Hochschulzukunftsgesetzes“ liegen könnte.

Selbst einem juristisch nicht Vorgebildeten müsste allein der Vergleich des Wortlauts der Paragraphen deutlich machen, dass die Gesetzesnovelle im Vergleich zum geltenden Hochschulgesetz erheblich weniger etatistisch, für die Hochschulen freiheitsverbürgender, bestimmter und damit rechtssicherer ist.

2. Der Gesetzentwurf eines „Hochschulzukunftsgesetzes“ ist gemessen am geltenden „Hochschulfreiheitsgesetz“ weniger etatistisch und für die Hochschulen freiheitsverbürgender, bestimmter und damit rechtssicherer

a) Kritik an der Kritik an „Rahmenvorgaben“ im § 6 Abs. 5 HZG

In der „Welt am Sonntag“ wird die Vorsitzende der LRK, Frau Professorin Ursula Gather, wie folgt zitiert http://www.nachdenkseiten.de/upload/pdf/140326_interview_gather.pdf:

„Wir lehnen das Instrument der Rahmenvorgabe weiterhin ab, da durch sie eine unverhältnismäßige Ausweitung der Befugnisse der Ministerialbürokratie erfolgt und faktisch die Fachaufsicht durch das Ministerium wieder eingeführt wird.“

De lege lata heißt es in § 5 Abs. 9 HG:

„Im Einvernehmen mit dem Finanzministerium erlässt das Ministerium Verwaltungsvorschriften zur Wirtschaftsführung und zum Rechnungswesen, zum Nachweis der sachgerechten Verwendung der Mittel sowie zum Jahresabschluss.“

De lege ferenda lautet die vergleichbare Regelung in § 6 Abs. 5:

„Das Ministerium kann im Bereich der Personalverwaltung, der Haushalts- und Wirtschaftsangelegenheiten, des Gebühren-, Kassen- und Rechnungswesens sowie der Aufgaben der Berufsbildung nach dem Berufsbildungsgesetz ... nach Anhörung Regelungen treffen, die allgemein für Hochschulen in der Trägerschaft des Landes und nicht nur für den Einzelfall gelten (Rahmenvorgaben); Rahmenvorgaben sind für diese Hochschulen verbindlich. Der Erlass von Rahmenvorgaben steht ausschließlich im öffentlichen Interesse.“

Beide Paragraphen betreffen klassische Verwaltungsaufgaben und nicht das Feld der Freiheit der Wissenschaft.

Unter einer „Verwaltungsvorschrift“, wie sie nach geltendem Recht vom Ministerium erlassen werden kann, versteht man üblicherweise eine innerbehördlichen Regelung, die meist auf einer dienstrechtlichen Gehorsamspflicht einer nachgeordneten Behörde basiert und nur einer eingeschränkten verwaltungsgerichtlichen Kontrolle unterliegt.

Im Entwurf für ein HZG NRW ist diese Regelung,

1. eine „Kann“-Bestimmung,
2. kann sie erst nach Anhörung getroffen werden,
3. sie muss im Gegensatz zur bestehenden Regelung allgemein für Hochschulen und nicht nur für den Einzelfall gelten und
4. sie muss im öffentlichen Interesse sein.

Der Wechsel von einer „Verwaltungsvorschrift“ in die Begrifflichkeit und die Rechtsform der „Rahmenvorgabe“ drückt also gerade die rechtliche Verselbständigung und eher die gleiche „Augenhöhe“ der Hochschulen gegenüber der Landesregierung aus. Eine rechtliche Überprüfung einer „Rahmenvorgabe“ ist – auch angesichts der Kautelen – auf Grund der größeren Bestimmtheit der Regelung viel eher möglich als bei einer „Verwaltungsvorschrift“, wie im geltenden Gesetz.

b) Kritik an der Kritik am „Landeshochschulentwicklungsplan“

Die Kritik richtete sich auch an die ausdrückliche Aufnahme der Aufgabe einer Landeshochschulentwicklungsplanung im HZG NRW, so äußerte sich z.B. der hochschulpolitische Sprecher der CDU-Landtagsfraktion, dass damit „wieder von oben herab“ vorgeschrieben werden soll, was gelehrt und worüber zu forschen sei <http://www.serap-queler.de/252-rot-gruen-will-hochschulfreiheit-fast-vollstaendig-abschaffen>.

De lege lata heißt es in § 6 Abs. 1:

„Zur Steuerung des Hochschulwesens entwickelt das Land strategische Ziele und kommt damit seiner Verantwortung für ein angemessenes Angebot an Hochschulleistungen nach. Auf der Grundlage dieser strategischen Ziele werden die hochschulübergreifenden Aufgabenverteilungen und Schwerpunktsetzungen und die hochschulindividuelle Profilbildung abgestimmt.“

De lege ferenda lautet die entsprechende Regelung in § 6:

„(1) Die Entwicklungsplanung des Hochschulwesens ist eine gemeinsame Aufgabe des Ministeriums und der Hochschulen in der Gesamtverantwortung des Landes. Diese Entwicklungsplanung dient insbesondere der Sicherstellung eines überregional abgestimmten Angebots an Hochschuleinrichtungen und Leistungsangeboten sowie einer ausgewogenen Fächervielfalt und besteht aus dem Landeshochschulentwicklungsplan und den einzelnen Hochschulentwicklungsplänen.

(2) Zur Steuerung des Hochschulwesens beschließt das Ministerium auf der Grundlage vom Landtag gebilligter Planungsgrundsätze den Landeshochschulentwicklungsplan als Rechtsverordnung im Benehmen mit dem Landtag und kommt damit der Verantwortung des Landes für ein angemessenes Angebot an Hochschulleistungen nach. Gegenstand des Landeshochschulentwicklungsplans können insbesondere Planungen betreffend ein überregional abgestimmtes und regional ausgewogenes Leistungsangebot, eine ausgewogene Fächervielfalt, die Studiennachfrage, die Auslastung der Kapazitäten sowie Fragen der Forschung sein. Für die Hochschulentwicklungsplanung ist der Landeshochschulentwicklungsplan verbindlich. Auf allen Stufen der Entwicklung des Landeshochschulentwicklungsplans werden die Belange der Hochschulen, insbesondere ihre Hochschulentwicklungspläne, angemessen berücksichtigt (Gegenstromprinzip). Das Ministerium berichtet dem Landtag über die Ausführung des Landeshochschulentwicklungsplans in der Mitte seiner Geltungsdauer.“

Bislang kann das Land zur Steuerung des Hochschulwesens strategische Ziele „von oben herab“ vorgeben. Ohne Beteiligung des Landtags und ohne vorherige Einbeziehung der Hochschulen können die Aufgabenverteilungen und Schwerpunktsetzungen bis hin zur hochschulindividuellen Profilbildung auf der Grundlage der vom Land vorgegebenen Ziele abgestimmt werden.

Im Entwurf zum HZG NRW wird klar gestellt, dass die Entwicklungsplanung eine „gemeinsame Aufgabe des Ministeriums und Hochschulen“ ist. Es wird ausdrücklich ein „Gegenstromprinzip“ vorgeschrieben. Das Ministerium kann den Landeshochschulentwicklungsplan nur auf der Grundlage der vom Landtag gebilligten Planungsgrundsätze beschließen und es ist eine Berichtspflicht gegenüber dem Parlament eingeführt. Der Landeshochschulentwicklungsplan ist als Rechtsverordnung auszugestalten und unterliegt damit der gerichtlichen Überprüfung.

Man kann politisch darüber entscheiden, ob der Landtag zusätzlich auch über den Landeshochschulentwicklungsplan beschließen sollte, aber jedenfalls ist das geltende Gesetz weitaus etatistischer, erlaubt z.B. nicht vom Landtag vorgegebene steuernde Eingriffe auf die einzelnen Hochschulen viel eher als der Entwurf zum HZG NRW. Die jetzt vorgesehene Regelung ist nicht nur rechtlich bestimmter und damit rechtssicherer und für die Hochschulen freiheitsverbürgender als die derzeit geltende, sie verschafft endlich auch dem Parlament gegenüber der Exekutive wieder ein Mitbestimmungsrecht über – allerdings nur – „Planungsgrundsätze“ eines Landeshochschulentwicklungsplanes.

Die im Gesetzentwurf vorgeschlagenen Regelungsmaterien sind vom Grundsatz her notwendig, z.B. um den Studierenden im Land ein ausgewogenes und leistungsfähiges Angebot an Hochschulen machen zu können, wozu der Staat u.a. schon aus verfassungsrechtlichen Gründen der Gewährleistung der Freiheit der Berufswahl verpflichtet ist.

Zugegebenermaßen sind solche „strategischen Ziele“ zur Steuerung des Hochschulwesens seit der Verabschiedung des „Hochschulfreiheitsgesetzes“ in den zurückliegenden 8 Jahren nie bzw. allenfalls in Ansätzen entwickelt worden. Aber aus diesem politischen Versäumnis oder aus dem fehlendem politischen Willen zur Ausfüllung des derzeit geltenden Hochschulgesetzes ist noch lange kein Anspruch der einzelnen Hochschulen – quasi als Gewohnheitsrecht – erwachsen, sich einer Steuerung, ausgerichtet an strategischen Zielen einer Landeshochschulgesamtplanung, entziehen zu können.

Dadurch, dass ein Gesetz bewusst oder fahrlässig nicht ausgefüllt worden ist, wurden doch keine übergesetzlichen Rechte auf die Hochschulen übertragen. Letztlich war die derzeitige widersprüchliche Gesetzeslage doch nur Ausdruck der erheblichen Steuerungsunsicherheit in der zurückliegenden Phase der Hochschulreform.

Die Kritik an dem Referentenentwurf müsste aus meiner Sicht an einer ganz anderen Stelle ansetzen: Nämlich daran, dass über das Zusammenwirken von Ministerium und Hochschulen hinaus bei der Landeshochschulentwicklungsplanung sinnvollerweise auch Berufs- und Sozialverbände, Gewerkschaften, Kammern, Behörden und sonstige „Betroffene“ bei der Entwicklungsplanung einbezogen werden müssten. Zentraler Bestandteil bei dieser Hochschulgesamtplanung sollte im Übrigen nicht nur der Bedarf und die Qualifikationsanforderungen wissenschaftlich gebildeter Fachkräfte sein, sondern auch die Rolle der Hochschulen in der jeweiligen Region, nicht nur als teilweise größter Arbeitgeber, sondern auch im Hinblick auf den Strukturwandel und die Entwicklungsperspektiven des regionalen Umfelds (Stichwort: Ruhr-Region).

Es ist schlichte Ideologie, zu glauben, dass wenn jede Hochschule ihre Entwicklung für sich plant, das bildungs- und wissenschaftspolitisch beste Ergebnis herauskomme. So ist es z.B. in Zeiten des Hochschulpakts für eine Hochschule aus „einzelbetrieblicher“ Sicht rational,

möglichst „billige“ Studienangebote in den „Buchwissenschaften“ auszubauen, statt in den teuren „MINT“-Fächern.

c) Kritik an der Kritik an den „Hochschulverträgen“

Von Seiten der Rektoren wird kritisiert, dass u.a. „Hochschulverträge“ die Wissenschaftsfreiheit massiv gefährdeten (So etwa der Rektor der Universität zu Köln Prof. Axel Freimuth, Hochschulgesetz ist „planwirtschaftlich“ <http://www.ksta.de/campus/koelner-uni-rektor-freimuth-hochschulgesetz-ist-planwirtschaftlich-15189650,25644468.html>)

Nach § 6 Abs. 2 des geltenden Hochschulgesetzes schließt das Land mit jeder Hochschule „Ziel- und Leistungsvereinbarungen“.

„(2) Das Ministerium schließt mit jeder Hochschule Vereinbarungen für mehrere Jahre über strategische Entwicklungsziele sowie konkrete Leistungsziele. Die Ziel- und Leistungsvereinbarungen beinhalten auch Festlegungen über die Finanzierung der Hochschulen nach Maßgabe des Haushalts; insbesondere kann ein Teil des Landeszuschusses an die Hochschulen nach Maßgabe der Zielerreichung zur Verfügung gestellt werden. Der Abschluss der Vereinbarung unterliegt seitens des Ministeriums den haushaltsrechtlichen Bestimmungen.“

Der Entwurf für ein HZG NRW nimmt in § 6 Abs. 3 einen Begriffswechsel vor und spricht von „Hochschulverträgen“.

„(3) Das Ministerium schließt mit jeder Hochschule nach Maßgabe des Haushalts für mehrere Jahre geltende Hochschulverträge. In den Hochschulverträgen werden insbesondere vereinbart:

- 1. strategische Entwicklungsziele,*
- 2. konkrete Leistungsziele oder konkrete finanziell dotierte Leistungen und*
- 3. das Verfahren zur Feststellung des Standes der Umsetzung des Hochschulvertrages;*

geregelt werden können auch die Folgen bei Nichterreichen hochschulvertraglicher Vereinbarungen.“

Auch dieser Begriffswechsel, also der Begriff „Vertrag“, macht die Gleichberechtigung der „Vertragspartner“ (gleiche Augenhöhe) viel deutlicher als der frühere Begriff „Vereinbarung“.

Was sind „Zielvereinbarungen“ oder „Hochschulverträge“ von ihrer Rechtsnatur her?

Solche Vereinbarungen sind im Zusammenhang mit der Modeerscheinung des sog. „New Public Managements“ in die öffentliche Verwaltung eingeführt worden. Zielvereinbarungen sollen einerseits ein prinzipiell gleichberechtigtes, jedoch mit unterschiedlichen Aufgaben und Funktionen ausgestattetes Verhältnis zwischen Staat und Hochschulen ausdrücken. In der Sache sollten solche Vereinbarungen eine Abkehr von der staatlichen Verfahrenssteuerung zur Erreichung bestimmter Ziele hin zu einem „management by objectives“, also allein auf Leistungsziele bezogene Absprachen zwischen einzelnen Hochschulen und dem Ministerium sein. Die Zielerfüllung soll und kann erst zu einem festgelegten späteren Zeitpunkt überprüft werden. Wie die „strategischen Entwicklungsziele sowie konkrete Leistungsziele“ erreicht werden, sollte dem in seinen Durchgriffsrechten wesentlich gestärkten „Hochschulmanagement“ überlassen bleiben http://www.uni-kassel.de/incher/pdf/hi_15.pdf.

Unbeschadet der Tatsache, dass manche Zielvereinbarung geschlossen wurde, die weit über den Detaillierungsgrad früherer staatlicher Steuerungsinstrumente hinausging und

jenseits der Beobachtung, dass durch die Zielvereinbarungen keineswegs die Selbstverwaltungsrechte der Hochschule insgesamt gestärkt wurden, sondern vor allem die Entscheidungskompetenzen der Hochschulleitungen, unbestreitbare Tatsache ist jedenfalls, dass – wie schon der Name sagt – zwischen der einzelnen Hochschule und dem Ministerium anzustrebende „Ziele“ für die Zukunft abgesprochen wurden.

Aber Papier ist bekanntlich geduldig. So wortreich die wunderbaren Ziele in dem gängigen betriebswirtschaftlichen Vokabular (Wettbewerb, Effizienz, Flexibilisierung, Modularisierung, Profilbildung, Studienportfolio, Internationalisierung, E-Learning) auch beschrieben wurden, die „objectives“ blieben meistens ziemlich diffus. Dementsprechend vage blieben in der Regel auch die Berichte der Hochschulen über die jeweilige Zielerreichung.

Zielvereinbarungen haben keine unmittelbar verbindliche rechtliche Qualität, sie sind weder einklagbar noch gibt es klare Sanktionsregelungen, wenn die vereinbarten Ziele nicht erreicht worden sind. Man nimmt sich also bestenfalls gemeinsam etwas vor.

Insofern, war es ein Fortschritt, dass im Referentenentwurf vom 12. November 2013 diese Verträge künftig konkretisiert werden sollten. Neben der gleichen Augenhöhe der Vertragspartner sollte mit dem Begriff „Vertrag“ dieser höhere Konkretisierungsgrad oder die größere Verbindlichkeit zum Ausdruck gebracht werden.

So sollten im Referentenentwurf etwa vereinbart werden:

„Messbare“ und „überprüfbare strategische Entwicklungsziele“, „konkrete Leistungsziele“ oder konkrete finanziell dotierte Leistungen, Maßnahmen und Entscheidungen auf dem Gebiet der Organisation der Lehre und der Studienreform, die den spezifischen Aufgabenbereich und das wissenschaftliche oder künstlerische Profil der jeweiligen Hochschule in besonderer Weise deutlich werden lassen.

Das wären wichtige Schritte aus der bisherigen weitgehenden Beliebigkeit gewesen. Doch aufgrund des Protestes der Hochschulleitungen ist von dieser Konkretisierung im vorliegenden Gesetzentwurf eines HZG NRW nicht mehr viel übrig geblieben.

Allein übrig geblieben ist, dass in den Verträgen ein Verfahren zur Feststellung des Standes der Umsetzung vereinbart, d.h. vertraglich ausgehandelt werden soll.

d) Kritik an der Kritik an „Sanktionen“

Da der Entwurf des HZG NRW die inhaltlichen Streitpunkte um die Hochschulverträge weitgehend ausgeräumt hat, blieb eigentlich nur noch die Kritik an den sog. „Sanktionen“ übrig. Die Vorsitzende der LRK beklagte in der Welt am Sonntag vom 23.03.2014, dass zukünftig das Ministerium „Teile der Haushaltsmittel der Universitäten als Sanktion einbehalten“ können soll.

De lege ferenda heißt es dazu in § 6 Abs. 3:

„Nach Maßgabe des Haushalts beinhalten die Hochschulverträge auch Festlegungen über die Finanzierung der Hochschulen, insbesondere hinsichtlich des ihnen für die Erfüllung konkreter Leistungen gewährten Teils des Landeszuschusses; insbesondere kann geregelt werden, dass ein Teil des Landeszuschusses an die Hochschulen nach Maßgabe des Erreichens der hochschulvertraglichen Vereinbarungen zur Verfügung gestellt wird.“

De lege lata heißt es in § 6 Abs. 2 HG:

„Die Ziel- und Leistungsvereinbarungen beinhalten auch Festlegungen über die Finanzierung der Hochschulen nach Maßgabe des Haushalts; insbesondere kann ein Teil des Landeszuschusses an die Hochschulen nach Maßgabe der Zielerreichung zur Verfügung gestellt werden.“

In der geltenden Gesetzesfassung kann also (einseitig durch des Ministerium) ein Teil des Zuschusses bedingt zur Verfügung gestellt werden; in der neuen Entwurfsfassung muss das vertraglich (also beidseitig) geregelt werden. Außerdem geht es bei den „Sanktionen“ nur um die Erfüllung konkreter Leistungen und nicht unbestimmt und allgemein um das Maß der Zielerreichung.

Schon der Wortlaut macht deutlich, dass der die entsprechende Regelung im Entwurf des HZG NRW weniger statistisch und eher kooperativ und somit hochschulfreundlicher ist, als der geltende Paragraph.

e) Kritik an der Kritik über eine angebliche Einschränkung der Finanzautonomie der Hochschulen

Der Entwurf für ein HZG NRW greife in die Finanzautonomie der Hochschulen ein schreibt der HRK-Präsident Hippler in seinem offenen Brief http://www.wissenschaft.nrw.de/fileadmin/Medien/Dokumente/Hochschule/Gesetze/Offener_Brief_HRK-Praesident.pdf, der Liquiditätsverbund zwischen Land und Hochschulen § 5 Abs. 3 HZG NRW wirke als Eingriff in die Autonomie schreibt die Die Landesvereinigung der Unternehmensverbände Nordrhein-Westfalen e.V. in ihrer Stellungnahme <http://www.unternehmer nrw.net/dateien/publikationen/Stellungnahme-Hochschulzukunftsgesetz01-14.pdf?PHPSESSID=440c715780b7bedc3fc49120e1039096>.

Diese Kritik übersieht die Beanstandung des Landesrechnungshofs an der bisherigen finanzwirtschaftlich paradoxen Situation, dass das hoch verschuldete Land für seine „Zuschüsse“ an die Hochschulen Kredite aufnehmen und dafür Zinsen bezahlen muss, während die staatlichen Hochschulen vorübergehend nicht benötigte Mitteln auf dem Kapitalmarkt anlegen können und damit Zinseinnahmen erzielen könnten.

Schon die Formulierungen zur Regelung eines „Liquiditätsverbundes“ zwischen Land und Hochschulen in dem bis zum Ende des Haushaltsjahres nicht verbrauchte Mittel verwahrt und den Hochschulen als Rücklage zur Erfüllung ihrer Aufgaben zusätzlich zur Verfügung stehen sollten, machten deutlich, dass es keineswegs um eine Einschränkung der Möglichkeit für die Hochschulen geht „mehrjährig zu planen und effizient zu agieren“, wie von Seiten der Hochschulleitungen kritisiert wurde.

Noch deutlicher als dies in dem neu formulierten § 5 Abs. 3 im Referentenentwurf des HZG NRW klargestellt wurde, dass die nicht verausgabten Mittel den Hochschulen zur Erfüllung ihrer Aufgaben überjährig zur Verfügung bleiben, kann man eigentlich diese Kritik nicht widerlegen.

In § 5 Abs. 3 HZG NRW heißt es nun:

„(3) Die Zuschüsse nach Absatz 2 fallen mit ihrer Zuweisung in das Vermögen der Hochschule, zu dem auch die Erträge sowie das Vermögen der rechtlich unselbständigen Stiftungen gehören. Ab dem 1. Januar 2016 wird zwischen dem Land und den Hochschulen ein Liquiditätsverbund hergestellt. Den Hochschulen werden die Haushaltsmittel nach Absatz 2 weiterhin zur eigenständigen Bewirtschaftung zugewiesen. Die Zahlung des Landeszuschusses erfolgt automatisiert über ein Konto der Hochschule. Bis zum Ende des Haushaltsjahres nicht verausgabte Mittel stehen der Hochschule zur Erfüllung ihrer Aufgaben überjährig zur Verfügung.“

Zugespitzt könnte man sagen, mit dieser Regelung ist zwar den Hochschulen die Spekulation auf den Finanzmärkten für nicht verausgabte (aus Steuergeldern finanzierten) Zuschüsse versagt, sie könnten aber jederzeit auf das beim Land verwahrte Geld wie bei einem Girokonto zugreifen, ohne dass andererseits das Land für nicht abgerufene Gelder Zinsen bezahlen muss.

Wenn man sich darauf besinnt, dass die Zuschüsse an die Hochschulen aus Steuern finanziert werden und dass der Staat zu einer sparsamen Haushaltsführung angehalten ist, dann stellt die Einrichtung eines Liquiditätsverbundes zwischen dem Land und den Hochschulen eine finanzwirtschaftlich sinnvolle und zugleich unbürokratische Regelung dar. Es sei denn, man wollte riskieren, dass der Landesrechnungshof die bisherige Vorgehensweise beanstandet.

Fazit:

Geht man der Kritik der Hochschulleitungen, der HRK und der LRK auf dem Feld der „Autonomie der Hochschulen“ durch einen Vergleich der entsprechenden Regelungen im „Hochschulfreiheitsgesetz“ aus dem Jahre 2006 und den Paragrafen im Entwurf des „Hochschulzukunftsgesetzes“ NRW nach, so sind die Einwände sachlich, rational und juristisch nicht nachvollziehbar. Es drängt sich der Verdacht auf, dass der heftige Protest und der anhaltende Widerstand der Hochschulleitungen aus anderen Motiven gespeist sind.

Eines der wichtigsten Motive für die Blockadehaltung der Hochschulleitungen dürfte in dem schon zitierten Beitrag aus der Welt am Sonntag angesprochen sein

<http://www.welt.de/print/wams/nrw/article126086975/Zugrunde-geplaudert.html>:

„Seit 2006 sind Rektoren, Kanzler und Hochschulratsmitglieder in NRW so selbstbestimmt und privilegiert wie in keinem anderen Bundesland. Nirgendwo sonst können sie freier über Ausrichtung, Personal, Geldanlagen oder ihr Gehalt entscheiden. Wer sie aus diesem Arkadien vertreiben wollte, provozierte maximalen Widerstand der 37 zu allem entschlossenen Hochschulleiter.“

3. Die Verteidigung des Leitbildes der „unternehmerischen Hochschule“

Ein spezieller Konflikt entzündete sich an der im Referentenentwurf neu eingefügten Transparenzregel in § 71a des Entwurfs für ein HZG NRW.

In ihrem Offenen Brief vom 06.01.2014 schrieben Vorsitzende der Hochschulräte von Universitäten und Fachhochschulen

http://www.unibielefeld.de/Universitaet/Ueberblick/Organisation/Hochschulrat/dokumente/brief_der_hochschulratsvorsitzenden.pdf :

„Themenscharfe Veröffentlichung von Drittmittelinwerbungen und -aufträgen führt zu Nachteilen im akademischen Wettbewerb (Trittbrettfahrer) und zum Verlust gerade der industriellen Drittmittelaufträge, die Wissen und Innovation vorantreiben sollen. Kein Unternehmen wird Drittmittelaufträge in hoch kompetitiven Bereichen an Hochschulen vergeben, die verpflichtet sind, Themen und Auftraggeber schon Beginn der Forschungstätigkeit öffentlich bekannt zu geben. Unsere Hochschulen werden Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler verlieren, die in anderen Ländern der Bundesrepublik Deutschland forschungsfreundlichere Bedingungen vorfinden, sie werden private Drittmittelgeber verlieren, die ihre berechtigten Firmeninteressen an Vertraulichkeit anderenorts besser gewährleistet sehen. Der Schulterschluss der Hochschulen mit Industrie und Wirtschaft ist ein wesentlicher Baustein für Innovation und wirtschaftlichen Erfolg...“

Der Gesetzentwurf behindere auf „das Empfindlichste die Zusammenarbeit mit Industrie und Wirtschaft“.

Der Chef eines großen Automobilzulieferers und gleichzeitig Hochschulratsvorsitzender der Universität Siegen <http://www.rp-online.de/politik/wirtschaft-droht-mit-rueckzug-aus-unis-aid-1.3933075>, aber auch die Industrie- und Handelskammer sowie der Hauptgeschäftsführer der Landesvereinigung der Unternehmerverbände NRW, Luitwin Mallmann, drohten mit dem Abzug und der Abwanderung von Forschungsmitteln der Wirtschaft von NRW-Hochschulen http://www.unternehmer nrw.net/kommunikation/aktuelles.php?id=unternehmer_nrw_fordern_abkehr_von_berregulierung&PHPSESSID=7deecbbdafdbef44e07f99d4bdcf659 .

Den unterzeichnenden Hochschulratsvorsitzenden und den Unternehmerverbänden geht es erkennbar weniger um die Wahrung einer freien Wissenschaft an den Hochschulen, ihnen geht es vielmehr um den „*Schulterschluss der Hochschulen mit Industrie und Wirtschaft*“. Sie befürchten den „*Verlust der Wettbewerbsfähigkeit im wissenschaftlichen Bereich mit negativen Folgen für die Wettbewerbsfähigkeit des Wirtschaftsstandortes NRW*“.

„Wettbewerbsfähigkeit“ und „Standortkonkurrenz“ das sind die Schlüsselkategorien für die Steuerung der Hochschulen nach dem Leitbild der „unternehmerischen“ oder der „entfesselten“ (so Detlef Müller-Böling, ehemals Geschäftsführer des Centrums für Hochschulentwicklung, CHE) Hochschule.

Die Forschung und Entwicklung der „unternehmerischen Hochschule“ soll angesichts rückläufiger oder bestenfalls stagnierender staatlicher Grundmittel mehr und mehr durch den Wettbewerb um die Einwerbung zusätzlicher Drittmittel gesteuert werden. Inzwischen machen die Drittmittel durchschnittlich über ein Viertel, an manchen Hochschulen bis zu 40 Prozent, am Gesamtbudget der Hochschulen aus.

Zwar stammt derzeit lediglich ein Fünftel der gesamten Drittmittel aus der gewerblichen Wirtschaft, aber vor allem um diese privaten Mittel geht es beim Streit um die Transparenzregel. Denn bei den wettbewerblich eingeworbenen öffentlichen Mitteln – etwa von der Deutschen Forschungsgemeinschaft (DFG) – herrscht ohnehin volle Transparenz. Nein, bei der Geheimnistuerei geht es in erster Linie um Auftragsforschung der gewerblichen Wirtschaft oder vielleicht in seltenen Fällen um Geheimforschung im Auftrag der öffentlichen Hand, z.B. des Militärs.

Offenbar erkennen die Kritiker einer Transparenzregel nicht den Widerspruch, in den sie sich mit ihrer Argumentation verstricken. Auf der einen Seite treten sie für eine von Staat und Parlament weitgehend entlassene, nicht regulierte Hochschule ein und gleichzeitig fordern sie andererseits die Geheimhaltung einer mehr und mehr drittmittelgesteuerten Forschung. Dass Transparenz der Forschung und die Unabhängigkeit von Auftraggebern sozusagen die Begründung für die Autonomie der nach wie vor überwiegend staatlich finanzierten Hochschule und für die Freiheitsgarantie für die Hochschulwissenschaft darstellen, scheint völlig aus dem Blick geraten zu sein.

Die Forderung nach minimaler Detailregelung durch den Staat kann logischerweise nur mit einer maximalen Transparenz der nach wie vor überwiegend staatlich finanzierten Hochschule einhergehen. Autonomie und Transparenz sind sozusagen die beiden Seiten einer Medaille.

Gerade in einer Zeit, in der wegen rückläufiger oder stagnierender staatlicher Grundfinanzierung die Drittmittelinwerbung mehr und mehr zur Grundbedingung für Forschung überhaupt zu werden droht, ist im Sinne der Garantie der Freiheit von Forschung und Lehre eine größtmögliche Transparenz darüber, wieviel für welche Forschungsziele von privaten oder auch staatlichen Auftraggebern bezahlt wird, umso gebotener.

Die Transparenzregel im Referentenentwurf vom 12. November 2013 war schon äußerst zurückhaltend und zaghaft, die nun im Gesetzentwurf HZG NRW befindliche Fassung des § 71 a kommt eher einer Geheimschutzklausel gleich:

- „(1) Das Rektorat informiert die Öffentlichkeit in geeigneter Weise über abgeschlossene Forschungsvorhaben nach § 71 Absatz 1.
(2) Hinsichtlich des Schutzes personenbezogener Daten gelten die §§ 9 und 10 des Informationsfreiheitsgesetzes entsprechend.
(3) Eine Information nach Absatz 1 findet nicht statt, soweit durch die Übermittlung der Information ein Betriebs- oder Geschäftsgeheimnis offenbart wird und dadurch die Gefahr des Eintritts eines wirtschaftlichen Schadens entsteht. Der oder dem Dritten ist vorher Gelegenheit zur Stellungnahme zu geben.“

Und in der Begründung zu diesem Paragraphen (S. 375) heißt es darüber hinaus:

„Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse im Sinne dieser nicht ausnahmslos eng auszulegenden Regelung sind im Zusammenhang mit dem Betrieb eines Unternehmens stehende Tatsachen, Umstände oder Vorgänge, die nur einem begrenzten Personenkreis zugänglich sind, für Außenstehende aber wissenswert sind, die nach dem bekundeten Willen des Betriebs- oder Geschäftsinhabers geheim zu halten sind und deren Kenntnis durch Außenstehende dem Geheimnisschutzträger zu einem Nachteil gereichen kann. Betriebsgeheimnisse umfassen im Wesentlichen technisches Wissen im weitesten Sinne; Geschäftsgeheimnisse betreffen vornehmlich kaufmännisches Wissen. Hierzu können auch Forschungs- und Entwicklungsprojekte gehören.

Nicht erforderlich ist, dass durch die das Geheimnis bildenden Tatsachen, Umstände oder Vorgänge die wirtschaftlichen Verhältnisse eines Betriebs maßgeblich bestimmt werden können. Es reicht vielmehr hin, dass die Offenbarung für den Geheimschutzträger nachteilig sein kann...

Der Nachweis, dass durch die Information über das drittmittelgeförderte Forschungsvorhaben ein wirtschaftlicher Schaden entstehen würde, ist desto schwieriger zu führen, desto weniger das Forschungsthema anwendungsbezogen und unmittelbar zu innovationsreifen Produkten führen dürfte.

Angesichts dessen entspricht es den Eigengesetzlichkeiten des Forschungsbereichs, dass nach Satz 1 eine Informationspflicht bei Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen dann nicht besteht, wenn die Gefahr – also die belastbare Wahrscheinlichkeit – des Eintritts eines Schadens entsteht. Eine derartige Gefahr kann beispielsweise bejaht werden, wenn bei Information die Gefahr der Industriespionage steigt oder wenn im Lichte einer unternehmerischen Gesamtstrategie die durch die Drittmittelforschung vorangetriebene Innovationsreife eines Produkts erst später marktwirksam werden soll und diese Marktstrategie durch eine Information vereitelt würde.“

Man muss wohl lange nach einer Fallgestaltung suchen, wo der Drittmittelgeber nicht seinen „Willen bekunden“ kann, dass eine Information über „abgeschlossene Forschungsvorhaben“ für ihn „zu einem Nachteil gereichen kann“.

Die Einschränkung, dass diese zur Geheimhaltungsklausel mutierte Transparenzregel nicht gilt, wenn

„die Allgemeinheit ein überwiegendes Interesse an der Gewährung der Information hat und der wahrscheinlich eintretende Schaden nur geringfügig wäre“ (§ 71 a Abs. 3 Satz 2 HZG NRW),

ist nicht mehr als ein in der Praxis leerlaufende Alibi-Regel. Wie sollte „die Allgemeinheit“ etwas über diese Forschungsaufträge erfahren und wer sollte deren überwiegendes Interesse an der „Gewährung“ (!) der Information feststellen und wer, wenn

nicht der Drittmittelgeber, kann etwas über den möglichen Schadensumfang einer Veröffentlichung aussagen?

Aber, wie man der Presse entnehmen konnte, geht selbst die im Gesetzentwurf verbliebene Regelung offenbar den Geheimnishütern der Hochschulforschung noch zu weit. Angesichts dieser Situation wäre es am vernünftigsten auf diese (In-)Transparenzregel ganz zu verzichten und mit der Bestimmung des geltenden Hochschulgesetzes ernst zu machen, wonach die Forschungsergebnisse ganz generell in der Regel zu veröffentlicht werden sollen.

§ 70 Abs. 3 des geltenden Gesetzes und des Entwurfs für ein HZG NRW:

(3) Die Ergebnisse von Forschungsvorhaben sollen in absehbarer Zeit nach Durchführung des Vorhabens veröffentlicht werden.

Damit wäre eine Veröffentlichung wenigstens die Regel und nicht die Ausnahme.

4. Summarischer Überblick über den nunmehr eingebrachten Gesetzentwurf

Im Vergleich zum Referentenentwurf vom 12.11.2013 und zu einem überarbeiteten Entwurf vom 20.02.2014 ist der jetzt vorliegenden Entwurf vom 27.03.2014 aufgrund der Kritik der Hochschulleitungen „entschärft“ <http://www.derwesten.de/politik/ministerin-schulze-entschaerft-hochschulgesetz-nach-kritik-id9128017.html> worden.

Im nunmehr eingebrachten Entwurf für eine HZG NRW sind redaktionelle, klarstellende oder symbolische Änderungen vorgenommen worden. Einige Regelungen wurden innerhalb der Paragraphen und Gesetzesteile verschoben. An einigen Stellen sind verbindliche Regelungen zu Soll-Bestimmung abgeschwächt worden, so etwa bei der Entwicklung elektronischer Lehrangebote.

Redaktionelle oder symbolische Änderungen sind beispielsweise, dass das „Präsidium“ wieder „Rektorat“ und die „Präsident/innen“ wieder „Rektor/innen“ heißen können. Die Vizepräsident/innen im Bereich der Wirtschafts- und Personalverwaltungen sollen sich wieder Kanzler/in nennen dürfen.

Bei den – vor allem von Seiten der Rektoren, der Hochschulratsvorsitzenden und von Wirtschaftsverbänden – besonders bekämpften Regelungen, sind im neuen Entwurf entweder Klarstellungen (z.B. Liquiditätsverbund) im Sinne der Kritiker vorgenommen worden oder die Regierung ist vor dem öffentlichen Aufstand zurückgewichen (z.B. Transparenzgebot) oder man hat einige Reizparagraphen (z.B. Entzug des Promotionsrechts für einzelne Fachbereiche zur Qualitätssicherung ehemals § 69 Abs. 8 Referentenentwurf) gleich ganz gestrichen.

Der nach wie vor geleistete Widerstand geht an der Sache vorbei. (Siehe oben unter Ziffer 2 die Kritik an der Kritik.)

Die Hochschulleitung hat ihre starke Machtstellung behalten und auch künftig soll in der Grundordnung geregelt werden können, dass keine Beschlüsse gegen die Stimme der Rektorin oder des Rektors gefasst werden. Im Gegensatz zu heute, wo der Präsident kein Vorschlagsrecht für die Vizepräsidentschaft für den Bereich Wirtschaft und Personalverwaltung hat, soll die Wahl des Kanzlers künftig im Benehmen mit dem/r Rektor/in erfolgen. Die autokratische Leitungsstruktur wird also eher noch gestärkt.

Vielleicht stört ja die Rektoren, dass sie nicht mehr vom Hochschulrat ernannt oder bestellt werden, sondern (und das nur rein förmlich) vom Ministerium (§ 18 Abs. 3 HZG NRW) oder dass das Ministerium wieder ihr Dienstvorgesetzter sein „kann“, sofern die Ministerin nicht

ihre Befugnisse auf die/den Vorsitzende/n des Hochschulrats überträgt (§ 33 Abs. 3 HZG NRW). Nach wie vor soll also ein einzelner „Ehrenamtler“ als „Dienstherr“ wesentliche Entscheidungen über Bezüge, beamtenrechtliche Pflichten und bis hin zu disziplinarrechtlichen Maßnahmen treffen können. Das widerspricht den Grundsätzen einer funktionsgerechten Organstruktur, denn woher soll er sich den (juristischen) Sachverstand z.B. für das Beamten- bzw. oder Disziplinarrecht herholen.

Vielleicht ist es den Rektorinn/en ja auch nicht so Recht, dass künftig (§ 20 Abs. 5 HZG NRW) die anonymisierte Gesamtsumme und der anonymisierte Durchschnitt der Bezüge der Präsidiumsmitglieder an geeigneter Stelle veröffentlicht werden soll.

(Unklar und widersprüchlich ist allerdings, wie diese Regelung im Kontext mit der „Verordnung zur Gewährung und Bemessung von Leistungsbezügen“ zu verstehen ist. Danach erhalten die Mitglieder des Rektorats von großen Hochschulen etwa einen „Funktions-Leistungsbezug in Höhe von 49,7 von Hundert, kleinere Universitäten 42,1 von Hundert Fachhochschul- und Kunst- und Musikhochschulrektoren 26,7 von Hundert des Grundgehalts der Besoldungsgruppe W 3. Danach wäre das Aushandeln von Leistungsbezügen zwischen Hochschulratsvorsitzendem und Rektor rechtlich zumindest eingeschränkt.)

Ansonsten ist den Top-Down-Entscheidungsbefugnissen des Hochschulmanagements gegenüber der derzeitigen Rechtslage kaum ein Mehr an demokratischen Kontrollmöglichkeiten entgegengestellt worden.

Die „Mitgliederinitiative“ (§ 11b), die Hochschulen in ihren Grundordnungen vorsehen können, dürfte aufgrund des Quorums und der geringen Wirkung kaum jemals Bedeutung gewinnen.

Die einer gewinnorientierten Aktiengesellschaft nachgebildete Aufsichtsratsstruktur der Hochschulräte bleibt erhalten. Beseitigt wurde einzig und allein der verfassungswidrige Zustand (Thomas Horst, Zur Verfassungsmäßigkeit der Regelungen des Hochschulgesetzes NRW über den Hochschulrat, Hamburg 2010 <http://www.nachdenkseiten.de/wp-print.php?p=6979>) wonach bisher der Hochschulrat letztlich gegen den Willen des Senats der Hochschule eine/n Präsidenten/in aufzwingen konnte.

Die Zuständigkeiten und Kompetenzen des Hochschulrats werden aber nicht etwa auf eine Beratungsfunktion eingeschränkt, sondern dessen Entscheidungs- und Kontrollbefugnisse werden sogar noch ausgeweitet. So soll er Hochschulrat künftig in finanziellen Belangen noch stärkeren Einfluss bekommen und die Aufsicht über die Wirtschaftsführung des Präsidiums wahrnehmen (§ 21 Abs. 1 Ziff. 4 HZG NRW).

Die Hochschulratsmitglieder wirken jedoch nach wie vor bei der Wahl oder Abwahl der Mitglieder des Präsidiums in einer um die Senatsmitglieder ergänzten „Hochschulwahlversammlung“ (§ 22a HZG NRW) entscheidend mit. Die Stimmen von Hochschulrat und Senat sollen im gleichen Verhältnis zu einander – das heißt wohl gleichgewichtig – zählen. Es bleibt den Hochschulen selbst überlassen, zu bestimmen, wer den Vorsitz in dieser Wahlversammlung führt und welche Stimme den Ausschlag bei Stimmgleichheit gibt. Im Prinzip kann also geregelt sein, dass der Vorsitzende des Hochschulrats auch den Vorsitz der Wahlversammlung hat und bei einem Stimmengewichtspatt zwischen Senat und Hochschulrat der Hochschulratsvorsitzende den Ausschlag gibt. Das heißt, dass nach wie vor der Hochschulrat (bzw. sein Vorsitzender) der Hochschule ein Präsidium aufzwingen kann. Der Unterschied zur bestehenden Rechtslage ist nur, dass dieser (hochschul- und wissenschaftsexterne) Oktroy nicht in einem gestuften, hintereinanderliegenden Verfahren, sondern in einem neuen gemeinsamen Gremium von Hochschulrat und Senat, namens „Hochschulwahlversammlung“ geschieht.

Über die Problematik der mangelnden Sachkompetenz für solche weitreichenden Entscheidungen und über das Problem der Legitimität der Hochschulräte ganz allgemein habe ich nicht zuletzt vor dem NRW-Landtag kritisch und ausführlich Stellung genommen (Stellungnahme 16/701 <http://www.nachdenkseiten.de/?p=17091> . (Siehe auch hier <http://www.nachdenkseiten.de/?p=11535>) An dieser Kritik halte ich fest.

- Beim Senat bleibt es bei der Beschlussfassung über die Grundordnung, ansonsten bleibt es bei Stellungnahmen und nicht verpflichtenden Empfehlungen (§ 22 HZG NRW).

- Die Gruppenuniversität ist nicht mehr als eine Möglichkeit.

- Die Aufnahme eines Rahmenkodexes „Gute Arbeit“ ins Gesetz (§ 34 a HZG NRW) ist angesichts der Tatsache, dass an den Hochschulen über 80 Prozent der akademisch ausgebildeten Berufsanfänger mit bis zu drei Jahren Berufserfahrung befristet beschäftigt sind, ein erster Schritt, der wenigstens einen institutionalisierten Diskussionsprozess in Gang bringen könnte.

Es mag für die Hochschulbediensteten von Gewinn sein, dass die Hochschulen mit dieser Vorschrift angehalten werden, die prekären Beschäftigungsbedingungen an Hochschulen endlich als Problem anzugehen und die Debatte darüber zu institutionalisieren und auf Landesebene zu heben. Doch wie die Ergebnisse im Sinne besserer Arbeit an den Hochschulen aussehen werden, bleibt dabei noch völlig offen. Auch hier wären „Rahmenvorgaben“ angemessen. Es wäre auch erheblich einfacher an den Hochschulen Bedingungen für „Gute Arbeit“ zu gewährleisten, wenn das Hochschulpersonal wieder im Landesdienst stünde.

- Auch die Frauenförderung, die Aufnahme des sog. Diversity Managements in den Aufgabenkatalog der Hochschulen oder das Maßnahmenpaket „Erfolgreich studieren“ weisen ein Stück in die Zukunft. (Auf die Kritik der Studierenden kann ich an dieser Stelle nicht weiter eingehen.)

- Es gibt eine Friedensklausel, wonach „die Hochschulen [...] ihren Beitrag zu einer nachhaltigen und friedlichen Welt“ (§ 3 Abs. 6), diese Klausel ist bisher allerdings nicht mehr als ein Appell an die Hochschulen.

5. Fazit

Die zu lösenden Aufgabe hätte darin bestanden, eine neue Balance zwischen der institutionellen Autonomie der Hochschulen einerseits und der subjektiven, individuellen Wissenschaftsfreiheit der Hochschulangehörigen andererseits und drittens der demokratischen Verantwortung des Staates herzustellen.

Die funktionelle Privatisierung der Hochschulen als „unternehmerische Hochschulen“ mit einer Aufsichtsratsstruktur, die einer privatrechtlichen Aktiengesellschaft nachgebildet ist, wird im neuen Gesetz beibehalten.

Das dem Entwurf zu einem HZG nach wie vor zugrunde liegende Paradigma der „unternehmerischen Hochschule“ hat nie zu den Hochschulen gepasst. Es entspricht weder den „professionskulturellen Bedingungen“ einer freien und innovativen Wissenschaft (Klaus Dörre/Matthias Neis, Das Dilemma der unternehmerischen Universität <http://www.nachdenkseiten.de/?p=7183>) und entmachtet darüber hinaus die wissenschaftliche Gemeinschaft und die Fachgesellschaften als Treuhänder des Erkenntnisfortschritts (Richard Münch, Unternehmen Universität – Wie die manageriale Revolution die akademische Forschung und Lehre verändert <http://www.nachdenkseiten.de/?p=16573>).

Entscheidend für eine Novellierung der Hochschulgesetze wäre, dass dem Leitbild der wettbewerbsgesteuerten „unternehmerischen Hochschule“ ein alternatives Leitbild in Richtung auf eine demokratische und soziale Hochschule entgegengesetzt worden wäre. (Siehe dazu etwa das hochschulpolitische Programm des Deutschen Gewerkschaftsbundes <http://www.dgb.de/themen/++co++61926a20-4053-11e2-a408-00188b4dc422>)

Geboten wäre somit ein demokratisch anschlussfähiges Autonomieverständnis, das die Selbstbestimmung der Grundrechtsträger der Wissenschaftsfreiheit und die gesellschaftliche Verantwortung der Hochschule miteinander vermittelt. Mitbestimmung und Partizipation der Wissenschaftler (und auch der Studierenden) als Grundrechtsträger ist aus dieser Sicht ein unverzichtbarer Bestandteil einer autonomen Hochschule. Gerade die staatliche gewährte Freiheitsgarantie und nicht zuletzt die ganz überwiegende Finanzierung durch die Allgemeinheit begründen nicht nur die Verantwortung der Hochschulen gegenüber der Gesellschaft, sondern auch eine Pflicht der Wissenschaftler über die Ziele, Inhalte, Ergebnisse und die Folgen von Forschung und Lehre selbstkritisch gegenüber der Öffentlichkeit Rechenschaft abzulegen. Die Hochschule in der Demokratie ist zu Transparenz und Kommunikation verpflichtet (Stichworte: „Open Access“, Wissenstransfer). Dies schon deshalb, um in den verteilungspolitischen Auseinandersetzungen bei knappen öffentlichen Haushalten gegenüber anderen staatlichen Aufgaben auf Dauer erfolgreich sein zu können.

Zur einer wirklich internationalen Wettbewerbsfähigkeit auf dem Felde der Forschung gehörte auch, dass zumindest gesetzliche Rahmenvorgaben für „Gute Arbeit“ und die Nachwuchsförderung an den Hochschulen gemacht würden oder die Garantie, dass eine angemessene staatliche Grundfinanzierung wieder Grundlage für freie Forschung der Hochschulwissenschaftler wird. Damit könnte auch dem Brain-Drain junger Wissenschaftler entgegen gewirkt werden.

II. Gesetzentwurf der Fraktion der PIRATEN (Wissenschaftsgesetz NRW (WissG NRW)) <http://www.landtag.nrw.de/portal/WWW/dokumentenarchiv/Dokument/MMD16-5747.pdf>

Der Gesetzentwurf der Fraktion der PIRATEN orientiert sich weitgehend am Regierungsentwurf für ein HZG NRW.

Den 12 vorangestellten Leitlinien, die in der Begründung zum Gesetzentwurf weiter ausgeführt werden, kann ich weitgehend zustimmen. Die Forderung nach Transparenz bei der Verausgabung von Steuergeldern durch ein transparentes Hochschulberichtswesen, aber auch Transparenz über die Gehälter der Hochschulleitungen und der Drittmittelforschung entspricht dem Grundsatz, dass Transparenz die andere Seite der Medaille von Autonomie ist und dass Transparenz das notwendige Vertrauen schafft. (Siehe oben I. 3.)

Markante Abweichungen vom Regierungsentwurf sind:

- Die **Rückholung des Hochschulpersonals in den Landesdienst** (§ 2 Abs. 3 WissG NRW).

Professorinnen und Professoren *können*, Professorinnen und Professoren, die auch in der Krankenversorgung tätig sind, *sind* Beamte des Landes NRW (§ 7 HnwG).

Votum: Ich halte diese Rückholung für richtig, allein schon aus Gründen der Synergie und der Effizienz. Es ist eine Vergeudung von Ressourcen und ein Verlust an Kompetenz, wenn an jeder Hochschule Personalabteilungen geführt werden müssen, die sich mit gleichgelagerten Personal- oder dienstrechtlichen Angelegenheiten befassen müssen. Es wäre auch viel einfacher, Rahmenbedingungen für „Gute Arbeit“ zu schaffen.

- Wie schon bei ihrem Gesetzentwurf zur Stärkung der Wissenschaftsautonomie (Drucksache 16/1255 vom 30.10.2012 <http://www.landtag.nrw.de/portal/WWW/dokumentenarchiv/Dokument/MMD16-1255.pdf>) wollen die PIRATEN mit ihrem Entwurf eines WissG NRW **den Hochschulrat als zentrales Organ abschaffen**. Ich teile die Kritik an der Hochschulratsstruktur und verweise auf meine Stellungnahme 16/701 vom 27.04.2013 <http://www.landtag.nrw.de/portal/WWW/dokumentenarchiv/Dokument/MMD16-1255.pdf>.

Im Gegensatz zum Gesetzentwurf der PIRATEN aus dem Jahre 2012 sieht der jetzt eingebrachte Entwurf eines WissG NRW jedoch keine externe gesellschaftliche Beratungsstruktur vor. Ich halte allerdings eine beratende Beiratsstruktur (ohne Letztentscheidungskompetenz) gesellschaftlich relevanter Gruppen für die Hochschulen – wie in meiner damaligen Stellungnahme dargelegt - für durchaus geboten.

- **Dienstvorgesetzte Stelle der Rektoratsmitglieder** ist verbindlich und nicht nur fakultativ das Ministerium (§ 1 Abs. 3 Hochschulnetzwerkgesetz (HnwG)).

Votum: Wenn kein Hochschulratsvorsitzender mehr „ehrenamtlicher“ Dienstvorgesetzter sein kann, muss konsequenterweise das Ministerium diese Eigenschaft übernehmen. Unabhängig, ob es einen Hochschulrat gibt oder nicht, ein „Ehrenamtler“ als Dienstherr, der wiederum selbst von niemand zur Rechenschaft gezogen werden kann, widerspricht einer funktionsgerechten Organstruktur (Siehe oben I.4.).

- Mit der Abschaffung des Hochschulrats werden in dem Entwurf der PIRATEN die **Kompetenzen des (viertelparitätischen) Senats gestärkt** (§ 21 WissG NRW) Der Senat erhält im Wesentlichen die Zuständigkeiten des Hochschulrats. Der Senat wählt die hauptberuflichen Mitglieder des Präsidiums und kann sie mit einer Mehrheit von drei Vierteln seiner Stimmen abwählen (§ 17 WissG NRW). Die Wahlen werden durch eine viertelparitätisch besetzte Findungskommission aus dem Senat vorbereitet. Der Senat entscheidet bei Streitigkeiten hinsichtlich der Wirtschaftsführung (§ 19 Abs. 2 WissG NRW).

Votum: Das ist eine Rückkehr zur selbstverwalteten Hochschule. Was bei Erhalt einer starken Leitungsfunktion des Rektorats durchaus eine Überwindung früherer Mängel in der Selbstverwaltungsorganisation der Hochschulen darstellt. Im Übrigen hat die viertelparitätische Besetzung in früheren Zeiten eher produktiver gewirkt, als es die derzeitige Abwertung des Senats bewirkt hat.

Die Ergebnisse einer Umfrage des Hochschullehrerbundes NRW unter Fachhochschulprofessor/inn/en mögen dies deutlich machen:

Mit Einführung des Hochschulfreiheitsgesetzes in NRW wurde für knapp drei Viertel der Befragten die Selbstverwaltung der Hochschule durch den akademischen Senat entwertet. Als Ursache wird von den meisten die Verlagerung der Entscheidungsbefugnisse auf die Leitungsorgane (69 %) gesehen. Das mit großen politischen Visionen eingeführte Gesetz hinterlässt bereits nach einigen Jahren erhebliche Kollateralschäden. So beklagen in der Umfrage rund 40 % der Befragten, ihr Engagement in der Hochschule sei dadurch gebremst worden und 43 % der Professorinnen und Professoren fühlen sich sogar in ihrer wissenschaftlichen Freiheit nach Art. 5 Abs. 3 GG beeinträchtigt http://www.nachdenkseiten.de/upload/pdf/140128_hochschulfreiheit%20und_w_besoldung.pdf.

Der Hinweis im Gesetzentwurf der PIRATEN auf die Identifikation der Hochschulangehörigen mit ihrer Hochschule und deren Bedeutung für die Leistungsfähigkeit und die Qualität der Arbeit ist wichtig und wird in der hochschulpolitischen Diskussion viel zu sehr vernachlässigt.

- Der Entwurf der PIRATEN für ein WissG NRW hält an der derzeit geltenden, oben I. 2.b) als „etatistisch“ kritisierten Fassung des geltenden § 6 HG bei der **Steuerung des Hochschulwesens** fest. Ein Landeshochschulentwicklungsplan ist nicht vorgesehen. Auch bei den Ziel- und Leistungsvereinbarungen bleibt es bei der geltenden Fassung. (Siehe dazu oben I.2.)

- Auch bei der Finanzierung und der Wirtschaftsführung wird am geltenden Gesetz festgehalten. Die vorangestellte Forderung nach „Transparenz bei der Verausgabung von Steuergeldern durch ein transparentes Hochschulberichtswesen“ wird im eigenen Gesetzentwurf selbst nicht erfüllt, ein solches modernes Berichtswesen soll erst noch gemeinsam mit Hochschulen, Landesregierung und Landtag erarbeitet werden.

- Der Beanstandung des Landesrechnungshofs über die finanzwirtschaftliche Paradoxie, dass das Land für die Zuschüsse Schulden macht und die Hochschulen für überjährig nicht verausgabte Mittel Zinsen einnehmen können, wird nicht abgeholfen. (Verzicht auf einen Liquiditätsverbund)

- Es bleibt bei der Titulatur Präsident/Präsidentin (§ 15 WissG NRW)

- **§ 11a des Entwurfs HZG NRW zur Gewährleistung einer qualifizierten Mitbestimmung wurde nicht übernommen.** Erstaunlich ist für mich darüber hinaus, dass die gerade die PIRATEN die **Mitgliederinitiative** im Entwurf des HZG nicht vorsehen, geschweige den basisdemokratisch erweitern möchten.

- Durchaus bedenkenswert ist die Bestimmung, dass die Akkreditierungsagenturen bei der Durchführung einer **Akkreditierung der Rechtsaufsicht des Ministeriums** unterliegen (§ 7a Abs. 2 des WissG NRW)

- Äußerst kritisch sehe ich die in § 33 WissG NRW vorgesehenen **Eignungs- und Eingangstests**:

„Zur Verbesserung des Studienerfolgs und des Übergangs zwischen Schule und Hochschule kann die Hochschule in der Einschreibungsordnung bestimmen, dass Studienbewerberinnen und -bewerber vor der Einschreibung an einem Testverfahren teilnehmen müssen, in dem ihre Eignung für den gewählten Studiengang getestet wird.“

Selbst der Mediziner-test wurde wieder eingestellt, weil er keine bessere Studienerfolgsprognose als die Schulabschlüsse ergab. Solche Tests schaffen nur einen Markt für eine Test-Vorbereitungsindustrie.

- Nach § 52 Abs. 7 WissG NRW sollen Fachbereiche der **Fachhochschulen** nach drei Jahren nachgewiesener Betätigung in der Forschung beim Ministerium Anträge stellen, um ein eigenes **Promotionsrecht** zu erlangen:

„(7) Fachbereiche der Fachhochschulen können nach drei Jahren nachgewiesener Betätigung in der Forschung beim Ministerium für Innovation, Wissenschaft und Forschung Anträge stellen, um ein eigenes Promotionsrecht zu erlangen. Über diesen Antrag entscheidet eine Promotionskommission bestehend aus zwei Vertretern aus der Gruppe der Universitätsprofessorinnen und Universitätsprofessoren des jeweiligen Fachgebietes aus Nordrhein-Westfalen, zwei unabhängige Sachverständige aus dem Kreis der Professoren im Fachgebiet aus dem Gebiet der Europäischen Union und eine Vertreterin oder ein Vertreter das auf Vorschlag des Ministeriums entsandt wird. Die Besetzung der Kommission muss öffentlich ausgeschrieben werden und wird durch das Ministerium im Einvernehmen mit dem zuständigen Ausschuss im Landtag bestimmt. Die Entscheidung über die Vergabe des Promotionsrechtes muss einstimmig erfolgen. Das Ministerium vergibt

das Promotionsrecht auf Grundlage dieses Gesetzes.“

Ich halte diesen Paragraphen für unglücklich formuliert, z.B. geht es doch nicht um „Betätigung in der Forschung“ sondern um nachgewiesene Forschungsleistungen.

Man könnte sich das ganze komplizierte Antragsverfahren ersparen, wenn man für die Fachhochschulen ähnlich wie das bei vielen angelsächsischen PhD-Verfahren geregelt ist, die an einer Hochschule erstellte Dissertation zwingend zur Begutachtung an zwei Gutachter anderer Fachbereiche mit Promotionsberechtigung gibt. Dann hat man erstens am ehesten eine Qualitätssicherung und kann auch Gefälligkeitspromotionen weitgehend verhindern.

- Die Transparenzregel im WissG NRW ist anders als im Entwurf des HZG NRW keine Geheimschutzklausel sondern tatsächlich eine Transparenzregel (§ 56a WissG NRW). Sie ist eine Umsetzung des von den PIRATEN als wichtig herausgestellten Grundsatzes: Transparenz schafft Vertrauen.

- Neu ist ein Hochschulnetzwerkgesetz (HnwG) (als Artikelgesetz)

Dabei werden allerdings zum größten Teil nur Regelungen des Entwurfs eines HZG NRW zum Hochschulpersonal und ein Großteil der ergänzenden Vorschriften (z.B. Zusammenwirken von Hochschulen untereinander und mit Forschungseinrichtungen) in einen eigenen Gesetzesartikel gefasst.

- Der Entwurf eines Hochschulnetzwerkgesetzes (HnwG NRW) verzichtet auf den im Entwurf zu einem HZG NRW neu eingefügten Paragraphen über die Gewährleistung der **Chancengerechtigkeit von Frauen und Männern bei der Berufung von Professorinnen und Professoren**.

- Neu ist auch ein Paragraph, der den interdisziplinären Austausch und die Mobilität von Wissen und Wissenschaftlern fördern soll. Es soll ein **Netzwerk „Forschung und Lehre“** in den jeweiligen Fachdisziplinen institutionalisiert werden (§ 16 HnwG NRW).

Auch die Mobilität der Studierenden nach der Bologna-Erklärung soll durch Netzwerke mit ausländischen Hochschulen verbessert werden (§ 17 HnwG NRW).

Votum: Das wären zusätzliche „gesetzliche“ Aufgaben für eigentlich selbstverständliche Tätigkeiten der Hochschule. Dennoch könnten solche Bestimmungen als Merkposten bei der Aufgabenerfüllung der Hochschulen durchaus sinnvoll sein.

- Bachelor mit Fachhochschulabschluss sollen beim Übergang zu einem Masterstudium an einer Universität keine Benachteiligung erfahren (§ 18 HnwG NRW).

Votum: Eine gute und richtige Bestimmung, zumal sich die Studiendauern und die Lehr- und Lernformen zwischen einem Universitäts- und einem Fachhochschulstudium nicht mehr unterscheiden.

- Es soll eine **Experimentierklausel Massive Open Online Courses (MOOC)** eingeführt werden (§ 19 HnwG NRW).

Votum: Warum nun gerade diese spezielle Form des E-Learning bevorzugt und hervorgehoben wird, müsste begründet werden. Gegen die Idee einer solchen Experimentierklausel ist nichts einzuwenden. Es reichte jedoch auch aus, wenn einzelne Hochschulen gewonnen werden könnten, ein solches Experiment durchzuführen und im Landeshaushalt dafür die Finanzierung bereitgestellt würde.

- Auch die bessere Vernetzung der Hochschulen mit Bildungseinrichtungen der Kommunen und der Regionen ist ein vernünftiger Gedanke (§ 20 HnwG NRW).

- Ein wichtiger Anstoß wäre die Verpflichtung der Hochschulmitglieder (von im Rahmen ihrer Dienstaufgaben entstandenen Erstveröffentlichungen) zu einer nichtkommerziellen Zweitveröffentlichung (nach einer Frist) im Sinne eines Open Access (§ 21 HnwG NRW)

Votum: Eine Stärkung des freien Zugangs zu wissenschaftlicher Literatur durch ein NRW-Gesetz hätte eine überregionale Signalwirkung. Damit wäre auch die Form geregelt, wie die in § 70 Abs. 3 HZG geregelte Soll-Bestimmung über eine Veröffentlichung der Ergebnisse von Forschungsvorhaben umgesetzt werden könnte.

Ich halte die Implementierung Neuer Medien und die Einbindung von Hochschulen in Netzwerke für ein wichtiges Ziel, diese Themen bedürfen m.E. allerdings noch einer vertieften Diskussion, sie sind jedenfalls derzeit noch nicht so weit abgeklärt, dass sie gesetzesreif wären. Insofern halte ich es für vorschnell, wenn es in der Vorlage der PIRATEN heißt, dass damit der digitalen Informations- und Wissensgesellschaft die nötigen gesetzlichen Regelungen gesetzt würden.

- Auch die PIRATEN halten in ihrer Vorlage (wie auch die Landesregierung in ihrem Entwurf) an der Verordnung über die Gewährung und Bemessung von **Leistungsbezügen** sowie über die Gewährung von Forschungs- und Lehrzulagen für Hochschulbedienstete fest, die die Höhe der Funktions-Leistungsbezüge von Rektoren regelt.

- Mit den Regelungen wonach die **Personalräte** der Studierendenwerke sich auf Landesebene zu einer Arbeitsgemeinschaft zusammenschließen können sollen (Art. 3 Änderung des Landespersonalvertretungsgesetz) oder dass für verschiedene Personalrätekonferenzen den Kostenträger per Gesetz zu benennen sind, scheinen die PIRATEN berechnete Anliegen einzelner Personalvertretungen aufzugreifen.