

LANDTAG
NORDRHEIN-WESTFALEN
16. WAHLPERIODE

STELLUNGNAHME
16/326

Alle Abg

Der Vorsitzende:
Professor Dr. Wolfgang Löwer
Universität Bonn
Rechtswissenschaftliche Fakultät
Adenauerallee 44
53113 Bonn
Tel.: 0228/73-9278
Fax.: 0228/73-3957
e-mail: loewer@jura.uni-bonn.de

Anhörung Haushalts- und Finanzausschuss am 17. Januar 2013
Gesetz über die Feststellung des Haushaltsplans des Landes
Nordrhein-Westfalen für das Haushaltsjahr 2013
(Haushaltsgesetz 2013)

Zum Einzelplan Hochschule

18. Halten Sie grundsätzlich eine Beteiligung der Studierenden an den Kosten ihrer Hochschulausbildung für angemessen? Wie bewerten Sie eine Beteiligung der Studierenden an den Kosten ihrer Hochschulausbildung zur Verbesserung von Studium und Lehre? Leisten Studienbeiträge, wenn Sie nicht durch Kürzungen an anderer Stelle konterkariert werden, einen Beitrag zur Verbesserung der Hochschulbildungsmöglichkeiten? Haben die vergangenen Jahre zu einem verantwortungsvollen Umgang mit den finanziellen Spielräumen an den Hochschulen beigetragen?

zu 18a) Das Für und Wider von Studiengebühren (darum geht es rechtlich) ist in der Vergangenheit umfassend erörtert worden. Dass sie aus der Sicht der Studierenden (und aus der Sicht der finanzierenden Eltern) als lästige - und im Einzelfall schwer zu bewältigende - Gebühr betrachtet werden, liegt auf der Hand, vermag aber nicht darüber

hinwegzuhelfen, dass die Möglichkeit, einen akademischen Abschluss zu erlangen, eine Vorzugsleistung ist, die dann auch finanzverfassungsmäßig durch eine Vorzugslast (mit-)finanziert werden sollte. Überdies: Wenn davon die Rede ist, dass der staatliche Verschuldungsabbau zwingend ist, müssen legitime Einnahmemöglichkeiten auch genutzt werden. Die Ausgestaltung in sozialer Hinsicht war vorbildlich (wie auch das Verfahren vor dem Bundesverwaltungsgericht gezeigt hat), lediglich über die Höhe und den Rechtsgrund einer Verzinsung hätte nochmals nachgedacht werden können (nicht müssen s. BVerwG).

Als Alternative käme eine nachgelagerte Erhebung in Betracht (was die Finanzierungslast der unterhaltspflichtigen Eltern mindern würde).

- b) Dass die Studiengebühren wegen Ihrer Zweckbeschränkung auf die Verbesserung der Bedingungen von Studium und Lehre effektiv gewesen sind, steht außer Zweifel. Nachdem gegen anfänglichen ministeriellen Widerstand auch Hochschullehrerstellen, insbesondere Nachwuchsstellen geschaffen werden konnten, hat sich das Lehrdargebot verbreitert, wissenschaftliche Hilfskraftstellen konnten neu für Lehrunterstützungszwecke geschaffen werden, Öffnungszeiten verlängert werden, Anmietungen gesteigert werden etc. Die Untersuchung des CHE zur Positionierung der NRW-Universitäten hatte ergeben, dass NRW sich mit den Maßnahmen Hochschulautonomie mit Körperschaftsstatus und Studiengebühren deutlich im Vergleich mit den süddeutschen Universitäten verbessert hatte. Übrigens hätten die Studierenden (überwiegend) ihren Frieden mit den Studiengebühren auch nicht gemacht, wenn sie ineffektiv gewesen wären.
- c) Bei einer „Evaluation“ darf man nicht übersehen, dass der anfängliche Umgang mit dem plötzlichen „Geldsegen“ schwierig war, sich aber zunehmend routiniert hatte -

insbesondere auch das Zusammenwirken mit den Studierenden. „Verantwortungsvoll“ war der Umgang schon deshalb, weil der Verwendung der Mittel ein intensiver Dialog mit den Studierenden vorausgegangen ist.

19. Im Haushaltsentwurf 2012 sind 249 Mio. € zur Kompensation der Einnahmeausfälle der Universitäten durch den Wegfall der Studiengebühren eingestellt. Halten Sie diese Ansätze für eine adäquate und auskömmliche Kompensation der Hochschulen und wenn nein, welche Beträge wären Ihrer Ansicht nach notwendig?

zu 19) Die Bereitstellung eines nicht dynamischen Globalbetrages zur Kompensation von Einnahmefällen knüpft - anders als die Studienbeiträge - nicht an die Kopfzahl der Studierenden an. Das wäre aber nötig, wenn man gesichert die bisherigen Maßnahmen, die mit Studiengebühren eingeleitet waren, fortschreiben wollte. Nach der Vor-Ort-Erfahrung haben die bisherigen Ausgleichszahlungen nicht ausgereicht. Z.B. meine Fakultät kann die eingerichteten W-2 Professuren über die 5-Jahres-Frist hinaus nicht fortsetzen und ausgerechnet in dem Zeitpunkt des Zutritts des doppelten Abiturjahrganges. Auch andere Maßnahmen der Lehrunterstützung müssen eingestellt werden, wie auch die Transferleistungen an Bibliotheken deutlich reduziert werden müssen. Die Unterstützung müsste mit der wachsenden Studierendenzahl Schritt halten. Insgesamt ist die Finanzierungssituation schon wieder schwierig geworden: Neben den Stellen-Nichtverlängerungen müssen vakante Professuren wegen (nach Inflation- und Tarifvereinbarung) der Mittelminderzuweisung (auch im Sinne nicht gedeckter Kosten z.B. Energiekosten) derzeit mindestens ein Jahr unausgeschrieben leer bleiben, um den Sparbeitrag der Fakultäten erwirtschaften zu können.

20. Halten Sie angesichts des Doppeljahrgangs zum Abitur und der Aussetzung der Wehrpflicht die eingestellten Kompensationsmittel die als Ersatz für die Studienbeiträge ausgezahlt werden für aus-

reichend um die Studienqualität auf dem bisherigen Niveau zu halten?

zu 20) Wenn man bedenkt, dass in vielen Studiengängen schon aus räumlichen Kapazitätsgründen Veranstaltungen des Grundstudiums doppelt gelesen werden müssen, sind geringere Mittel das falsche Signal. S. die Antwort zu 19) aus praktischer Erfahrung.

21. Wie bewerten Sie die Hochschulautonomie und die damit einhergehenden Globalhaushalte der Hochschulen?

zu 21) Der Globalhaushalt ist, was die Effektivität betrifft, ein besonders wichtiger Autonomie-Beitrag. Es lässt sich zeigen, dass der Mechanismus, Aufgaben mit gewissermaßen eigenem Geld zu erfüllen, zu einer Effizienzsteigerung in der Mittelverwendung führt (= sparsamer Umgang). Es können so in begrenztem Maße Rücklagen gebildet werden, die einem Körperschaftshaushalt als „Notgroschen“ dienen können. Soweit die Universitäten wegen ihrer Haushaltsüberschüsse kritisiert werden, liegt dem eine unzureichende Analyse der einzelnen Bindungstatbestände der Haushaltsüberschüsse zu Grunde. Die Abkehr vom Globalhaushalt wäre ein schwerer strategischer Fehler.

22. Fürchten Sie angesichts der Äußerungen von Ministerin Schulze um die Einschränkung der Autonomie und damit der Rückkehr zur Gremienhochschule der Zeit vor 2005, in der - überspitzt formuliert - für 3,50 € das „OK“ des Ministeriums eingeholt werden musste?

zu 22) Ein grundsätzlicher Umbau des erreichten Autonomiestatus der Universitäten wäre kontraproduktiv. Es sei nochmals daran erinnert, dass die Hochschulen in NRW durch den Autonomiegrad Schwächen aus ihrer Unterfinanzierung (im Vergleich mit den süddeutschen Bundesländern) haben kompensieren können. Die Erfolge in der Exzellenz-Initiative

und immerhin auch in der Umsetzung der (im Einzelnen kritikbedürftigen) Bologna-Reform dürften nicht trotz, sondern wegen der erreichten Autonomie erreicht worden sein.

23. Wie beurteilen Sie die Äußerungen von Frau Ministerin Schulze vom 21.11.12 als sie anlässlich der Vorstellung ihrer Eckpunkte für die Novellierung des Hochschulgesetzes sagte, „dass der Ver selbständigungsprozess der Hochschulen nicht zu einem Blindflug bei der Mittelverwendung wird“?

zu 23) Die Annahme eines „Blindflugs bei der Mittelverwendung“ ist ohne empirische Evidenz. Das Ministerium übersähe, wenn die Äußerung beim Wort genommen würde, dass der Großteil der Haushaltsmittel der Universitäten und Fachhochschulen durch Rechtsbindungen festgelegt ist (z.B. für Personal- und Raumkosten sowie für Berufungszusagen etc.), das Haushaltsdrittel (bei großen Universitäten) der Drittmittel ist ebenfalls zweckgebunden. „Blindflüge“ könnten allenfalls mit „freien“ Haushaltsspitzen veranstaltet werden. Dem steht schon die knappe Finanzierung (um das unerfreuliche Wort der Unterfinanzierung zu vermeiden) der Universitätshaushalte entgegen. Wie sollen „Blindflüge“ veranstaltet werden können, wenn nicht einmal die Energiekosten ausgeglichen werden? Das Land bestimmt im Übrigen durch die leistungsorientierte Mittelverteilung strategische Parameter mit und hat durch das Instrument der Zielvereinbarung weitere Steuerungsmöglichkeiten. Gerade was die Mittelverausgabung betrifft, ist das Hochschulsystem eine „skandalarme Zone“!

24. Welchen Folgen haben aus Ihrer Sicht die von der Landesregierung angestellten Überlegungen einer strategischen Budgetierung für die Hochschulen und Forschungseinrichtungen?

zu 24) Das Konzept ist bis jetzt zu wenig profiliert, um dazu Stellung nehmen zu können. Richtig ist, dass es Frage-

stellungen gibt, die auf Landesebene geklärt werden müssen, weil dezentrale Entscheidungen nicht immer bessere Alternativen sind. Das gilt etwa für die Frage, in welcher Dichte die sog. „kleinen Fächer“ gepflegt werden sollen. Hier bestehen bei dezentralen Entscheidungen auch ungerechtfertigte Verlustrisiken. Schwerpunkt- und Profilbildung bleibt besser auch weiterhin in dezentraler Ordnung, wenn man die Alternative angemäßen Fremdwissens vermeiden will. Was unter „nicht förmlichen, aber die Hochschule bindenden Rahmenvorgaben“ (Eckpunktepapier) die „Strukturen regeln sollen“, zu verstehen ist, ist zu unklar, um es kommentieren zu können. Bei Figuren wie „Hochschulentwicklungsplan“ sollte man sich immer auch daran erinnern, dass solche Steuerungsambitionen vor einer Generation schon einmal gescheitert sind. Die Planungseuphorie ist nach entsprechender Ernüchterung illusionsärmer verlassen worden. Auch der „Strategie-Begriff“ - Lieblingsvokabel aller Führungsetagen - hat einen sehr offenen Inhalt, der ohne Konkretisierung nicht beurteilungsfähig ist.

25. Halten Sie die Maßnahmen der Landesregierung bei der W-Besoldung für ausreichend mit Blick auf das Thema Leistungsgerechtigkeit für ausreichend?

zu 25a) Der angesetzte Erhöhungsbedarf ist akzeptabel. Dass das Abstandgebot gewahrt ist, ist ebenfalls positiv zu bewerten. Hingegen ist nicht verständlich, dass der Gesetzgeber nicht auch die W 1-Besoldung anpasst - auch wenn dazu eine entsprechende „Ermahnung“ aus Karlsruhe fehlt.

b) Das gilt nicht für das Kompensationsmodell, das erreichte Berufungs-, Funktions- und besondere Leistungsbezüge mit der Besoldungshöhe verrechnen will (um die Lasten für die Landesfinanzen zu begrenzen). Dieses 100 %-Kompensationsmodell ist rechtswidrig: Der Gesetzgeber steht vor der

Aufgabe eine verfassungswidrige Besoldungslage korrigieren zu müssen. Das rechtfertigt es nicht, früher gewährte Leistungszulagen neu zu definieren, ihre Zweckbestimmung zu ändern, indem man sie jetzt als Teil der Alimentation versteht. Der Dienstnehmer hat Leistungszulagen aus einem ganz anderen Rechtsgrund erhalten: für Leistungen – und nicht zu seiner Alimentation. Der Leistungsgedanke der Vergangenheit wird bei einer vollständigen Anrechnung desavouiert. Nach Anrechnung werden sich sehr viele Professoren fragen müssen, weshalb sie solche Arbeit abgeliefert haben, die Leistungszulagen verdient hat, wenn die entstandenen Differenzen weitgehend eingeebnet werden. Es ist deshalb auch nicht davon auszugehen, dass diese 100 %-Anrechnung vor Gericht Bestand haben würde. Andere Bundesländer sind zu recht sehr viel vorsichtiger, und sehen von einer solchen vollständigen Anrechnung ab.

26. Mit welchen Personal- und Sachkosten ist zu rechnen, wenn man das Vorhaben von Ministerin Schulze, das sie in der Vorstellung ihrer Eckpunkte zur Novellierung des Hochschulgesetzes am 21.11.12 mit den Worten „Wir schulden unseren Studierenden ein in der Regelstudienzeit studierbares Studium“ umsetzen will?

zu 26a) Studiengänge dürfen nur akkreditiert werden, wenn sie in der Regelstudienzeit studierbar sind. Das Recht entspricht also dem Sachverhalt „Wir schulden unseren Studierenden ein in der Regelstudienzeit studierbares Studium“ schon, weil es diesen Schuldposten zur Genehmigungsvoraussetzung macht.

b) „Störungen“ dieser Verpflichtung können Ursachen haben, die faktisch nicht ohne weiteres behebbar sind. So kann man etwa in Lehramtstudiengängen für die Vielfalt der wählbaren Fächerkombinationen nicht garantieren, dass das Versprechen einzuhalten ist. Lediglich für typische Kombinationen könnte das gelingen.

- c) Manche Schwierigkeiten resultieren auch aus der politisch vorgegebenen 6-Semestrigkeit der Bachelor-Studiengänge (bundesweit sind an den Universitäten etwa $\frac{3}{4}$ der Studiengänge 6-semesterig bei der Fachhochschule sind fast 100% 7-semesterig), wenn ein Auslandssemester integriert wird.
- d) Schließlich - und nur dort wäre mit Geld zu helfen durch bessere Ausstattung - erweisen sich bestimmte laborabhängige Praktika etc. als Engpass, der zu Verzögerungen führen kann. Das gilt insbesondere, wenn die Kapazitäten für den Studiengang zu weit bemessen sind. Wenn hier für Abhilfe gesorgt werden soll, setzt dies eine erheblich bessere Finanzierung voraus. Man darf ohnehin nicht übersehen, dass in NRW nur 1/3 der Bachelor-Studiengänge nicht zulassungsbeschränkt sind. Bei fehlender Zulassungsbeschränkung könnte die Studienbedingung ebenso prekär werden, wie bei zu weitherzig bemessener Kapazität bei normierter Zulassungsbeschränkung. Die Landesregierung wird nicht alles zugleich haben können: Eine möglichst hohe Zahl von Studienplätzen - ohne auskömmliche Finanzierung und eine in jedem einzelnen Fall und Studiengang faktisch eingehaltene Regelstudienzeit.

27. Mit welchen Kosten wäre zu rechnen, wenn die Landesregierung, so wie im Koalitionsvertrag vorgesehen, über eine erfolgreiche Bundesinitiative das „Wissenschaftszeitvertragsgesetz [ändern würde] um die Anzahl der Kurzbefristungen zu reduzieren“?

zu 27) Die Anzahl und Dauer der Zeitarbeitsverhältnisse hängt davon ab, wie das Gesetz sinnvoll und rechtmäßig vollzogen wird. Es gibt - nach den Erkundigungen des Landes bei den Universitäten - offenbar eine zu große Zahl kurzfristiger Befristungen, die nicht alle mit dem Sinn und Zweck des WissZeitArbVG vereinbar sind. Dieses Vollzugsdefizit ist zu beheben. Die ‚Message‘ sollte bei den Universitäten angekommen sein. Das Instrument der Befristung ist im Sinne notwendiger Flexibilität für Qualifikations-

stellen und im drittmittelfinanzierten Wissenschaftsbetrieb unverzichtbar.

28. Halten Sie das Vorziehen der Landesmittel für den Hochschul-pakt-II die eigentlich bis 2015 verplant sind, auf das Jahr 2013 vor dem Hintergrund der Planbarkeit von Entscheidungen und mit Aussicht auf die Jahre bis 2015 für sinnvoll?

und

Wie beurteilen Sie das Vorziehen der Landesmittel, so dass den Hochschulen im Zuge des Hochschulpaktes insgesamt rund 830 Millionen Euro - wovon 432 Millionen Euro vom Bund stammen - zur Bewältigung des doppelten Abiturjahrgangs zur Verfügung gestellt werden sollen?

zu 28a) Die Frage, ob es sinnvoll ist, eine aktuelle Deckungslücke dadurch zu schließen, dass eine zukünftige Deckungslücke eröffnet wird, beantwortet sich unter soliden haushälterischen Bedingungen von selbst: Solches Wirtschaften ist nicht sinnvoll. Andererseits: Lücken, die heute geschlossen werden, vermindern den aktuellen Problemdruck, befreien aber nicht davon, auch für 2015 Lösungen zu anzubieten.

b) Wie der Zusammenhang von Frage 28) und 29) zeigt, denkt die Landesregierung offenbar daran, dieses Geld (830 Mill. €) in einem Jahr (2013) für den doppelten Abiturjahrgang zur Verfügung zu stellen. Das erscheint wenig sachgerecht: Der doppelte Abiturjahrgang belastet die Hochschulen schon von der Regelstudienzeit für Bachelor- und Masterstudiengänge für drei- resp. vier-, fünf Jahre. 830 Mill. sind offenbar die Mittel für drei Jahre, die im ersten Jahr zur Verausgabung zur Verfügung stünden. Was soll es letztlich helfen, für ein Jahr zureichende Mittel (vorbehaltlich der Antwort zu Frage 29) zu haben, wenn das Leistungsdargebot in den Folgejahren nicht gehalten

werden kann.

29. Für wie realistisch halten Sie es, dass die Hochschulen diese Mittel in einem Jahr verausgaben?

zu 29) Die Frage nach der Mittelverausgabung ist an den eigentlichen Knappheitslagen auszurichten, also an fehlendem Personal und fehlenden Räumlichkeiten für eine Verdoppelung der Anfängerzahlen. Wissenschaftlicher Nachwuchs ist nicht sprunghaft vermehrbar, wenn die Regelqualitätskriterien eingehalten werden sollen. Es mag einzelne Fächer geben, für die es habilitierte, bisher nicht berufene Nachwuchswissenschaftler gibt, der Regelfall ist dies nicht. Als größter Engpass erweist sich an vielen Universitäten die Raumfrage. Der Anmietungsmarkt für geeignete Räume ist im Allgemeinen ausgeschöpft. Neubauten (mit dem BLB) dauern zu lange. Praktische Probleme sind realistischerweise unübersehbar.

30. Ist Ihnen bekannt nach welchen Kriterien diese Mittel auf die einzelnen Hochschulen verteilt werden?

zu 30) *Mir liegen dazu keine Informationen vor (was nicht heißt, dass es sie nicht gibt).*

31. Wie bewerten Sie es, dass das Land eine weitere Bereitstellung von Mitteln von der Zusage weiterer Bundesmittel abhängig macht?

zu 31) Das Land ist daran zu erinnern, dass die Finanzierung der Universitäten genuine Landesaufgabe ist. Insofern ist die bedingungsweise Verknüpfung mit der Bereitschaft des Bundes - unter ohnehin verfassungsrechtlich großzügiger Ausnutzung der kompetenzrechtlichen Lage -, zur Finanzierung beizutragen, von der Finanzierungsverantwortung von Land

und Bund her nicht gerechtfertigt.

32. Inwieweit halten Sie eine längerfristig angelegte finanzielle Unterstützung des Landes für erforderlich? Wie bewerten Sie in diesem Zusammenhang, dass der Gesetzentwurf der Bundesregierung zur Lockerung des Kooperationsverbotes im Bereich Hochschule kurz vor dem Scheitern steht?

zu 32a) Dass die Hochschulen unterfinanziert sind, ist unstrittig. Das Betreuungsverhältnis hat sich wegen der Erfüllung der OECD-orientierten Abitur- und Studienquoten auf jetzt wohl 1 : 61 (aus dem Gedächtnis zitiert) verschlechtert, weil die Studierendenzahl überproportional zum (gewachsenen) personellen und sachlichen Leistungsangebot wächst. Es soll die Anstrengungen zur besseren Ausstattung der Hochschulen weder verkannt noch kleingeredet werden. Nur Sie halten mit den Studierendenzahlen nicht Schritt (s. deshalb auch oben zu 18).

b) Was die Frage der Lockerung des Kooperationsverbotes betrifft, ist daran zu erinnern, dass alle Fraktionen im Bundestag (jedenfalls CDU/CSU, FDP und GRÜNE) das Kooperationsverbot (als Abkürzung für die limitierte Finanzierungskompetenz des Bundes in Sachen Hochschulen) für abschaffungsreif halten. Die Verfassungsreform scheitert daran, dass die A-Länder die Reform wegen eines politischen Preises blockieren: Es soll auch eine Mitfinanzierungskompetenz des Bundes in Sachen Schule durch Verfassungsänderung ermöglicht werden. Die Landesregierung könnte helfen, dieses sachlich nicht begründete (wenn auch politisch nachvollziehbare) Hindernis zu beseitigen; dann könnte die Reform sehr wohl realisiert werden.

33. Wann rechnen Sie mit einem spürbaren Abfallen der Studienan-

fängerzahlen?

zu 33) Prognosen sind schwierig. Allein zwischen 2000 und 2012 sind die Studienanfängerzahlen um 40% gestiegen, was damals - auch nicht von der KMK - prognostiziert worden ist. Dass das Hochschulsystem nicht in derselben Rate gewachsen ist, liegt auf der Hand.

Die Annahme, es gebe eine demographische Prämie, ist nicht ausgemacht, solange die Bildungspolitik darauf setzt, dass der Volkswirtschaft mit einem möglichst hohen Akademisierungsgrad geholfen ist (und nicht auch die Vorzüge - und die Notwendigkeit - einer dualen Berufsausbildung betont wird). Auch die schlicht lineare Fortschreibung demographischer Trends kann in der Zukunft desavouiert werden. Von daher könnte die Quote der Studierenden aus einem Jahrgang weiter steigen. Hinzu kommen die politischen Entscheidungen zur Öffnung der Hochschulen für Berufsinhaber. Wenn davon in erheblicher Weise zukünftig Gebrauch gemacht wird, kommen gewissermaßen „Geburtenschwäche“ kompensierende Studierende auf die Universitäten zu. Die Finanzplanung sollte unsichere Zahlen nicht als sicher verbuchen.